

## Ein verquerer Frieden: Nordirland fünfzehn Jahre nach dem Belfast-Abkommen von 1998

Moltmann, Bernhard

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moltmann, B. (2013). *Ein verquerer Frieden: Nordirland fünfzehn Jahre nach dem Belfast-Abkommen von 1998*. (HSFK-Report, 5/2013). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-371491>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 5/2013

# Ein verquerer Frieden

Nordirland fünfzehn Jahre nach dem  
Belfast-Abkommen von 1998

Bernhard Moltmann

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [moltmann@hsfk.de](mailto:moltmann@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-58-7**

Euro 6,-

## **Zusammenfassung**

### *Das Interesse an Nordirland*

Die Kriegsstatistiken liefern keine eindeutigen Belege dafür, dass sich die Erwartungen auf einen weltweiten Rückgang innerstaatlicher Gewaltkonflikte erfüllen. Im Gegenteil, Häufigkeit und Intensität dieser Waffengänge halten an. Es mehren sich die Beispiele, in denen Regelungen, sie zu beenden, zusammenbrechen. So liegt es nahe, sich einem Fall noch einmal zuzuwenden, in dem vor 15 Jahren mit dem anspruchsvollen Ansatz einer internen Demokratisierung als Friedensstrategie der Versuch unternommen wurde, einen über dreißigjährigen Bürgerkrieg zu seinem Ende zu bringen: dem Fall von Nordirland. Hat sich diese Strategie bewährt? Ist die Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung überwunden? Wie bestandssicher ist das Friedensarrangement? Hat die Demokratie Fuß gefasst? Antworten auf diese Fragen erlauben Rückschlüsse auf die tatsächliche Leistungskraft der gewählten Friedensstrategie und der für sie leitenden Annahmen.

### *Die nordirische Konfliktformation*

Im nordöstlichen Teil der irischen Insel, der seit der Teilung des Eilandes in den Jahren 1921/1922 beim Vereinigten Königreich verblieben ist, rangen zwei konträr politisch ausgerichtete Bevölkerungsgruppen um ihr Existenzrecht und die Zukunft eines Staatswesens. Die eine, die sich seit der britischen Okkupation vor 400 Jahren diskriminiert und von politisch-rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Gleichstellung ausgeschlossen sah, kämpfte für ihre Anerkennung und die Vereinigung des Nordens mit der im Süden der Insel entstandenen Republik. Die andere Gruppe, die sich auf ihre Privilegien als Siedler berief und den Schutz der britischen Krone reklamierte, wehrte sich gegen den Verzicht auf ihre Machtpositionen und gegen ein gesamtirisches Staatswesen. Konfessionelle Gegensätze – hier das Bekenntnis zur römisch-katholischen Kirche, dort zu verschiedenen protestantischen Gemeinschaften – taten das Ihrige, um den Gegensatz zwischen zwei kollektiven Identitäten in einen „ethno-religiösen Konflikt“ mutieren zu lassen. Interne Konfliktpotenziale und zwischenstaatliche Differenzen schürten die seit 1968 immer heftiger mit Gewalt ausgetragenen Auseinandersetzungen zwischen Großbritannien als ehemaliger Kolonialmacht und seiner früheren Dependence, der heutigen Republik Irland. Jahrzehntlang hatte die britische Politik Nordirland als ihren Hinterhof angesehen, dem Konflikt aber nicht Einhalt geboten. Erst in den 1990er Jahren änderten sich mit neuen weltpolitischen Konstellationen und dem Aufschwung von internationalen Demokratisierungsbemühungen die Vorzeichen. Das Engagement mächtiger Akteure in den USA und Europa, aber auch in Großbritannien und Irland ebnete in Nordirland den Weg für ein friedliches Miteinander gegensätzlich ausgerichteter Bevölkerungsgruppen auf einem gemeinsamen Territorium.

### *Das Friedensarrangement*

Ziel der Friedensbemühungen in Nordirland war es, die Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung zu verbannen und die Konfliktregulierung in die Hände örtlicher politischer Akteure zu legen. Demokratisierung als Friedensstrategie lautete die Devise. Im Belfast-

Abkommen vom 10. April 1998 fand ein komplexer Master-Plan seinen Niederschlag mit den Zielen: Befriedung der internen Machtverhältnisse, Entmilitarisierung, Kooperation zwischen dem Norden und dem Süden auf der irischen Insel wie auf dem britischen Archipel sowie gemeinsame Verantwortung der beiden souveränen Staaten Großbritannien und der Republik Irland für Nordirland. Dessen Herzstück war das Konzept einer „Konkordanzdemokratie“, wonach sich die in einer Parlamentarischen Versammlung vertretenen Parteien an einer gemeinsamen Regierung beteiligen sollten. Gleichzeitig garantierte es die Belange der Minderheit, ohne den Schutz der Mehrheit zu gefährden. Die Protagonisten des Belfast-Abkommens waren so mutig, die Übereinkunft den Bürgern in Nordirland und der Republik Irland sechs Wochen später zur Abstimmung vorzulegen. Der positive Ausgang der Referenden verschaffte der Geschäftsgrundlage gesellschaftliche Legitimation. Bei der Implementierung aller guten Absichten stellte sich später jedoch als belastend heraus, dass die Zustimmung auf der nationalistisch-republikanischen Seite sehr viel größer gewesen war als auf der unionistisch-loyalistischen. Das hier vorhandene Misstrauen gegenüber dem Friedensarrangement währt bis in die Gegenwart.

Hatte in der Euphorie nach Abschluss des Belfast-Abkommens zunächst die Demokratie hoch im Kurs gestanden, so verblasste ihre Attraktivität zunehmend angesichts der Schwierigkeiten, die paramilitärischen Organisationen zum Verzicht auf ihre Waffen zu bewegen, der Rechtsstaatlichkeit zur Anerkennung zu verhelfen, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen sowie die Zonen von Selbstjustiz und Gewaltökonomie zu reduzieren. Die Bildung einer gemeinsamen Regierung für das Land scheiterte nach den Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung, weil es am Willen zur Zusammenarbeit unter den politischen Akteuren fehlte. Misstrauen obsiegte die Bereitschaft, Kompromisse einzugehen. Um nicht das Scheitern der Friedensstrategie der Demokratisierung einzugestehen, beschworen deren Befürworter die Kraft des begonnenen Friedensprozesses. Unter seinem Dach ließen sich die Friedensbemühungen zeitlich strecken. So kam es erst neun Jahre nach dem Belfast-Abkommen, im Jahr 2007, zur Bildung einer funktionsfähigen Regierung aus beiden Lagern. Der Preis dafür war sehr hoch: Die Polarität der Positionen hatte sich konsolidiert, und die radikalen Parteien hatten jeweils innerhalb der Blöcke die Oberhand über moderate Kräfte gewonnen.

#### *Die heutige Situation einer „pragmatischen Konfrontation“*

Gegenwärtig hat man sich in Nordirland mit einer „pragmatischen Konfrontation“ zwischen den Exponenten der konkurrierenden Bevölkerungsgruppen und ihren politischen Parteien eingerichtet. Das Institutionengefüge der Machtteilung ist akzeptiert. Das Friedensarrangement gilt als stabil. Die Zusammenarbeit der Repräsentanten der beiden Lager funktioniert, solange die Interessen jeder Seite gewahrt und die unterschiedlichen Deutungen der Konfliktgeschichte nicht in Frage gestellt werden. Risiken zeigen sich dann, wenn die Regierenden gefordert sind, in praktischer Hinsicht an den Festen der Polarität zu rütteln, zum Beispiel bei dem demographisch und finanziell gebotenen Verzicht auf ein segregiertes Schulwesen, bei der Auflösung politisch-religiös homogener Wohngebiete oder der Reform der Verwaltung. Statt die Kräfte einer demokratisch legitimierten Regierungsverantwortung für Innovation zu nutzen, haben sich Tatenlosigkeit und Erstarrung breit gemacht. Die Mechanismen der „Konkordanzdemokratie“ erschöpfen sich, wenn exekutives

Handeln nicht transparent ist und parlamentarische Kontrolle durch eine effektive Oppositionsarbeit fehlt. Wahlen werden unattraktiv, wenn sie angesichts der Lagerbildung nicht zu einem tatsächlichen Wechsel in der Regierungsverantwortung führen können und neutrale Parteien jenseits der Blöcke keine Chance auf politischen Einfluss haben. Das implementierte Demokratiemodell beschädigt sich durch seine eigene Praxis.

Die fortwährende Virulenz der Konfliktformation, die einst zu den gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt hatte, tritt immer dann zutage, wenn Anläufe scheitern, vergangene Rechtsbrüche aufzuklären und deren Verursacher zur Rechenschaft zu ziehen. Hier ist keine Seite bereit, Schuld zu übernehmen und um Entschuldigung zu bitten. Stattdessen stilisiert man frühere Gewalttäter als Helden und stuft die Opfer auf der eigenen Seite als höherwertig als die der anderen ein. Dass staatliche britische und irische Stellen in Gewaltwillkür verstrickt waren, erschwert die Suche nach Wahrheit und Gerechtigkeit zusätzlich.

*Nordirland noch immer auf dem Wege zum „Civil Democratic Peace“  
(innerstaatlichen demokratischen Frieden)*

Trotz aller Defizite gilt die in Nordirland eingeschlagene Friedensstrategie mittels Demokratisierung im Vergleich zu anderen Nachbürgerkriegskonstellationen als erfolgreich. Dabei hat Nordirland von einem einmalig günstigen Umfeld profitiert. Es sorgte für eine ausreichende finanzielle Unterstützung und politischen Druck auf die Widersacher vor Ort. Mit der Egalisierung der Beziehungen zwischen Großbritannien und der Republik Irland hielten zwei Garantiemächte den Friedensprozess auf Kurs. Ihr kontinuierliches Engagement schuf einen Zeitrahmen, innerhalb dessen ein innerer Frieden konsolidiert werden konnte.

So bestätigt Nordirland die Annahmen, die unter den Maximen des innerstaatlichen demokratischen Friedens die Bemühungen um Verständigung und Ausgleich angeleitet haben. Mit der Demokratisierung der internen Machtverhältnisse hat sich das Konfliktpotenzial abgeschwächt. Der Modus des Konfliktaustrages hat sich zivilisiert, auch wenn die Konfliktformation weiter existiert. Punktuelle Kontroversen, die sich an symbolischen Streitpunkten wie dem Flaggenstreit oder am Disput um Routen von Traditionsumzügen entzünden, zeugen von vorhandenen Gewaltkapazitäten. Unter solchen Vorzeichen ist der Frieden in Nordirland noch nicht eingekehrt. Neue Herausforderungen stehen dem international gepriesenen Arrangement bevor, wenn es auf wirtschaftliche wie soziale Veränderungen zu reagieren hat. Hier sind Dynamiken zu identifizieren, die auf eine Überwindung der polaren politischen Konstellation drängen, wie sie das Belfast-Abkommen von 1998 sanktioniert hatte. Insofern ist der nordirische Friedensprozess noch nicht an sein Ende gekommen. Die Annahmen eines zivilen innerstaatlichen Friedens werden sich auch bewähren müssen, wenn dieser Wandel ohne Eruptionen von Gewalt gemäß demokratischer Standards zu gestalten ist.



## **Inhalt**

1.	Zwiespältige Eindrücke	1
2.	Die Verheißungen des innerstaatlichen demokratischen Friedens	4
2.1	Risiken und Chancen der Demokratisierung als Friedensstrategie	5
2.2	Das konkurrierende Interesse an Stabilität	7
3.	Frieden durch Demokratisierung: der nordirische Weg	9
3.1	Die Konfliktformation: interne und externe Dimensionen	9
3.2	Das Friedensarrangement	12
3.3	Die Realisierung der Demokratisierungsstrategie	14
3.4	Garantien der Sicherheit	18
4.	Zum Stand von Frieden und Demokratie in Nordirland	21
4.1	Eine Bilanz	21
4.2	Die delikate Balance zwischen Stabilität und Frieden	28
	Quellen- und Literaturhinweise	32





## 1. Zwiespältige Eindrücke<sup>1</sup>

Über Jahrzehnte hinweg hat die Weltöffentlichkeit mit Schauer auf das Geschehen im Nordosten der irischen Insel geschaut. Bombenanschläge, Metzeleien, Konfrontationen von Polizei und Militär mit Demonstranten sowie Gewaltkriminalität und Selbstjustiz spielten sich in einem Teil der Welt ab, der zur Mutter der modernen Demokratie, dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, gehört und sich zum Kern des zivilen, westlichen Europas rechnet. Befördert durch die mediale Präsenz der Ereignisse liefern die Auseinandersetzungen eine populäre Chiffre für Konflikte in Bürgerkriegsgesellschaften der Gegenwart. Hier angesiedelte kulturelle Reflexionen in Literatur, Drama und Film thematisieren generell die Situationen der Ausweglosigkeit, die Schuldverstrickungen von Akteuren oder nicht verheilte Brüche menschlicher Beziehungen während der Gewaltkonflikte. So sind die nordirischen Verhältnisse auch zum Sinnbild für die in Bürgerkriegen schwindende Unterscheidung zwischen Gutem und Bösem, zwischen Richtigem und Falschem geworden (Seeßlen 2013).

Eine ähnliche Aufmerksamkeit hat jedoch ebenfalls das Unterfangen gefunden, in Nordirland die Gewalt als Mittel der Politik zu überwinden, den Umgang mit divergierenden Positionen und Interessen durch demokratische Verfahren zu verregeln sowie die Exponenten der konträren Lager in gemeinsame Verantwortung zu nehmen. Für dieses Anliegen hat sich die Rede von „Friedensprozessen“ eingebürgert (MacGinty/Darby 2002; Moltmann 2011). Inzwischen reisen Repräsentanten einst verfeindeter und jetzt kooperierender nordirischer Parteien durch die Welt und bieten Erfahrungen wie Ratschläge feil, von Afghanistan über das Baskenland, Kolumbien, den Irak und die Philippinen bis nach Zypern.

Die britische Regierung beurteilt die innere Sicherheitslage von Nordirland inzwischen so positiv, dass sie sich getraut hat, die Lenker der G 8-Staaten im Juni 2013 zu deren jährlichem Treffen in die südwestliche Grafschaft Fermanagh einzuladen. Dort bot ein leer stehendes Golfhotel den idealen Ort für ein abgeschiedenes, möglichen Gegendemonstranten kaum zugängliches Treffen der Staatsoberhäupter. Es fand kaum Beachtung, dass ganz Nordirland sowie die angrenzenden Regionen der Republik Irland dadurch in eine Schockstarre gerieten und mit temporären Stacheldrahtverhauen, Betonsperren, niedrigen Hubschrauberflügen oder Militärpräsenz Erinnerungen an die schlimmen Zeiten des Gewaltkonfliktes wieder auflebten. Im Gegenteil, die örtlichen Politiker versprachen sich zumindest werbewirksame Fotos, die weitere Touristen anziehen und Nordirland als sicheren Standort für ausländische Investitionen ausweisen sollten.

Doch das Bild von idyllischen Verhältnissen ist trügerisch. So brachen im Dezember 2012 in Belfast massive Straßenunruhen aus, die das Weihnachtsgeschäft der City zum Erliegen brachten und über acht Wochen währten. Auslöser der Proteste war die voran-

1 Ich danke meinen HSKF-Kolleginnen und Kollegen für ihre Kommentierung von vorangegangenen Textentwürfen und insbesondere Thorsten Gromes und Bruno Schoch für die kontinuierliche Begleitung des Vorhabens. Das Gleiche gilt für Corinna Hauswedell, Bonn, der langjährigen Weggefährtin bei meiner Beschäftigung mit Nordirland.

gegangene Entscheidung des Stadtrates, die britische Flagge über dem Rathaus nur an jenen Tagen zu hissen, die auch für den Sitz des nordirischen Parlaments, für den Palast von Stormont, gelten. Das Symbol der britischen Hoheit hatte über hundert Jahre über der Stadt, der einstigen Perle der britischen Industriekultur und früheren protestantischen Hochburg, geweht, und Loyalisten, die Anhänger der britischen Krone, sahen in dem jetzigen Votum eine weitere drastische Demütigung ihrer Tradition und Kultur. Dass eine demokratisch legitimierte Institution diesen Beschluss gefasst hatte, schreckte die Demonstranten nicht. Die Loyalisten konnten mit ihrem Vorgehen auf ein extra-legales Erbe zurückgreifen. Die Desavouierung des britischen Parlaments und Rechtsstaates hatte ihnen vor hundert Jahren während des innerbritischen Streits um eine Eigenverwaltung für Irland („Home Rule“) ihre Privilegien gerettet und letztlich die politisch-territoriale Trennung der irischen Insel eingeleitet. Während des jetzigen Streits hielten sich Politiker der unionistischen Parteien zurück und überließen es der überforderten Polizei, sich um die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zu bemühen. Bei den Auseinandersetzungen wurden hunderte Polizisten verletzt, und der verursachte wirtschaftliche Schaden war immens.

Ein paralleles Muster, nämlich unter Berufung auf Traditionen Rechtsvorschriften zu missachten und Auflagen von Polizei und Genehmigungsinstanzen zu ignorieren, zeigt sich auch durchgängig bei Umzügen des protestantisch-loyalistischen Oranierordens auf Routen durch Stadtteile von Belfast. Deren mehrheitlich katholische Bevölkerung fühlt sich durch das martialische Gehabe der Marschierenden und deren Gesänge diffamiert und setzt sich dagegen zur Wehr. Zwar finden landesweit jedes Jahr etwa 2.800 derartiger Paraden statt, deren überwiegende Mehrzahl störungsfrei verläuft.<sup>2</sup> Aber das jährliche Herannahen der „Marschaison“ weckt jedes Mal die Furcht vor Gewaltausbrüchen. Sie rührt aus dem unversöhnlichen Nebeneinander konträr ausgerichteter sozialer Gruppen und dem Streit um historisch beanspruchte Orte wie Wege her. Die Gesetzeshüter, allen voran die Polizei, haben dabei jeweils die Bürde zu tragen, einerseits die Ordnung aufrechtzuerhalten und andererseits die Demonstrationsfreiheit zu schützen.<sup>3</sup> Angesichts einer ausbleibenden politischen Unterstützung reiben sie sich in dem Dilemma auf und liefern ungewollt den Beweis für die Grenzen des staatlichen Gewaltmonopols und der Rechtsstaatlichkeit.

Nun ist es aber beileibe nicht so, dass ganz Nordirland wie noch drei Jahrzehnte zuvor in Flammen steht oder dass das unmittelbar zu erwarten ist. Vielmehr konzentrieren sich die Zwischenfälle auf Regionen und Orte, in denen die latenten Spannungen durch Folgen sozialer und ökonomischer Verelendung Nahrung finden. In weiten Landesteilen ist es dage-

2 Im Jahr 2012 wurden 2.660 unionistisch-loyalistische und 139 nationalistisch-republikanische Umzüge gezählt. Davon stießen 221 auf Widerstände der Anwohner und wurden mit umstrittenen Auflagen versehen (Nolan 2013: 82).

3 Nach Angaben der nordirischen Polizeigewerkschaft sind seit Juli 2012 in den darauffolgenden zwölf Monaten 689 Polizisten bei Auseinandersetzungen, die die Demonstrationen und Traditionsumzüge begleitet haben, verletzt worden. Zwischen Dezember 2012 und August 2013 seien durch die Unruhen der Polizei zusätzliche Kosten in Höhe von £ 28 Millionen entstanden (nach: Belfast Telegraph, 5.9.2013).

gen ruhig oder zeigen sich neue Formen der Verständigung. So sonnt sich im Jahr 2013 Londonderry/Derry, die zweitgrößte Stadt von Nordirland, im Glanz des Status einer britischen Kulturhauptstadt. Infolgedessen zugeflossene intellektuelle und materielle Ressourcen erlauben die Gestaltung eines voluminösen Kultur-, Fest- und Sportprogramms, das die historische Reminiszenz der Stadt mit ihren unterschiedlichen Traditionen feiert und den Besucherstrom hat anschwellen lassen. Doch auch hier kann jede organisierte oder tatsächliche Fröhlichkeit nicht die Schatten der jüngeren Geschichte vertreiben. Im Jahr 1972 war die Stadt Schauplatz einer willkürlichen britischen Militäraktion gewesen, der vierzehn Menschen zum Opfer gefallen waren. Erst im Jahr 2010 hat sich der britische Premierminister zur Verantwortung staatlicher Instanzen für die Übergriffe und das damalige wie spätere Fehlverhalten bekannt und um Entschuldigung gebeten.

Die Schlaglichter auf die aktuelle Situation in Nordirland machen es nicht leicht zu eruieren, wie viel von dem ursprünglichen Konflikt und seinem Gewaltpotenzial noch vorhanden ist und inwieweit der Frieden schon Einzug gehalten hat. Im Sinn einer vorläufigen Antwort sei der nordirische Publizist Alex Kane zitiert. Nach seiner Einschätzung hat Nordirland noch keine Post-Konflikt-Situation erreicht. Es befindet sich derzeit vielmehr in der Phase eines stillgestellten Konfliktes. Die gegenwärtigen Mechanismen der Machtteilung unter den konträren gesellschaftlichen Gruppierungen sind nicht geeignet, Nordirland aus dieser Situation herauszuführen (Belfast Telegraph, 20.5.2013). Der Frieden selbst muss sich noch materialisieren. In gleiche Richtung argumentiert der moderat nationalistische Politiker Alban Maginness, wenn er sagt, dass die politischen Institutionen zwar stabil, aber steril seien (Belfast Telegraph, 4.7.2013). Unterstützung erfahren derartige Urteile durch ein Votum von Andy Pollak, einem langjährigen Vorkämpfer für den Friedensprozess und für eine Kooperation zwischen dem Norden und dem Süden auf der irischen Insel. Ihm zufolge haben sich die einander opponierenden gesellschaftlichen Lager mitsamt ihrer politischen Exponenten, der Democratic Unionist Party (DUP) auf der unionistischen und der Sinn Féin auf der nationalistischen Seite, in ihren „tribal silos“ verschanzt (The Irish Times, 28.6.2013).

Alle diese Feststellungen charakterisieren eine spezifische Qualität der gegenwärtigen nordirischen Situation, die als Resultante des Belfast-Abkommens von 1998 und dessen Implementierung während der zurückliegenden fünfzehn Jahre zu werten ist. Der Konflikt ist ohne Zweifel noch präsent, und jedermann weiß davon. Doch nimmt, ähnlich wie in anderen als friedlich eingestuften Konstellationen, der Alltag seinen Lauf. Damit sei eine Brücke zu zwei systematischen Fragen geschlagen: Ist die erreichte Stabilität der Verhältnisse schon mit dem herbeigesehnten Frieden gleichzusetzen? Reichen demokratische Institutionen aus, um unter konflikthaltigen Bedingungen den Frieden zu gestalten und damit die theoretischen Annahmen eines innerstaatlichen demokratischen Friedens („Civil Democratic Peace“) zu bestätigen?

Gerade die Überschaubarkeit der nordirischen Verhältnisse, die umfangreiche Berichterstattung und eine breite Dokumentation des Geschehens erlauben, an diesem Bei-

spiel grundlegende Probleme der Friedenskonsolidierung<sup>4</sup> zu reflektieren. Darin liegt auch der intellektuelle Reiz für die Friedens- und Konfliktforschung, in einer Langzeitperspektive den Fall in aktuelle Diskussionen einzuordnen. Deshalb wendet sich der Text zunächst zwei Perspektiven zu, unter denen die nordirische Entwicklung zu beurteilen ist: Die Relevanz der Annahmen, die unter dem Theorem des innerstaatlichen demokratischen Friedens in die Debatte eingeführt worden sind, und das Verhältnis zwischen Stabilität und Frieden als konkurrierende oder einander ergänzende Bezugsgrößen. Dem schließt sich eine Skizze der eingeleiteten Demokratisierung als Basis einer Friedensregelung für Nordirland und deren Implementierung seit 1998 an. Dabei bedient sich der Text häufig der Rede von einem „Friedensarrangement“, um neben den Inhalten und Abfolgen von formal getroffenen Absprachen auch informelle Regelungen sowie Interventionen zur Korrektur von Störungen zu erfassen. Abschließend lässt sich der Bogen zu Antworten auf die anleitenden Fragestellungen schlagen. Die Befunde summieren sich unter der titelgebenden Formulierung eines „verquerten Friedens“. Diese entstammt zwar einem anderen Kontext, dem der zeitgenössischen Stadtforschung (Rauterberg 2013: 137). Sie bringt aber die in Nordirland anzutreffenden Ungleichzeitigkeiten, die labile Balance zwischen Erwartungen an die Stabilität der Institutionen und an eine Überwindung der Konfliktformation oder die Wechselwirkungen zwischen einem inneren Unfrieden und dem nach außen vermittelten Bild befriedeter Verhältnisse auf den Punkt. Insgesamt will der Report die Diskussion über den Stellenwert der Demokratisierung als Friedensstrategie in Nachbürgerkriegskonstellationen fortführen,<sup>5</sup> erweitert durch inzwischen vorliegende Einsichten aus Studien zum innerstaatlichen demokratischen Frieden.<sup>6</sup>

## 2. Die Verheißungen des innerstaatlichen demokratischen Friedens

Ungeachtet ihrer Banalität hat die Aussage Bestand: Das Stiften von Frieden ist ein mühseliges Geschäft. Weichenstellungen in Richtung Frieden und dann folgende Rangeleien von Protagonisten des Konflikts, das Sichern von Einfluss oder die Befriedigung von Konfliktparteien verlaufen weit unbeachteter als vorangegangenes Kriegsgeschehen und das Geschrei, das Gewaltakte begleitet oder zu rechtfertigen sucht. Dennoch ist es offensichtlich schwierig, nach zähen Verhandlungen erreichten Friedensarrangements Gestalt zu geben. Die Daten über die Quote von Kriegsbeendigungen in innerstaatlichen Konflikten, die we-

4 „Friedenskonsolidierung bezeichnet zivile Maßnahmen, die in einem Post-Konflikt-Land dauerhaften Frieden herstellen sollen. Sie zielen auf die Beseitigung struktureller Ursachen gewalttätiger Konflikte, auf die Bewältigung von Konfliktfolgen und die Schaffung von Konflikttransformationsmechanismen“ (Major et al. 2011: 28).

5 Vgl. Gromes et al. 2004.

6 Vgl. Spanger 2012.

nige Jahre nach ihrem Zustandekommen als gescheitert gelten, geben darüber beredt Auskunft (Gromes 2012 a: 275 f.). Doch selbst wenn die Gewalt zu ihrem Ende kommt, kämpft die Umsetzung von Friedensabkommen, die auf eine innere Befriedung durch Demokratisierung setzen, mit Widrigkeiten (Paris 2007: 77 f.; Gromes 2012: 183-186). Die Furcht vor dem Kollaps der Friedensabkommen besteht weiter. Um ihn zu verhindern, steht die Aufrechterhaltung des institutionellen Rahmens höher im Kurs als die Inhalte zu verwirklichen. Das Gleiche gilt im Allgemeinen, aber auch im Fall von Nordirland, für die Erwartung, dass die eingeschlagene Demokratisierung als Friedensstrategie letztlich doch noch erfolgreich sein möge, zumal eine Rückkehr zu vorherigen, von Gewalt und Rechtlosigkeit dominierten Verhältnissen keine verlockende Alternative darstellt.

## 2.1 Risiken und Chancen der Demokratisierung als Friedensstrategie

Die Dilemmata der Demokratisierung als Friedensstrategie in Nachbürgerkriegskontexten sowie der Handhabung demokratischer Verfahren sind nicht verborgen geblieben. Sie haben in Nachfolge und Umsetzung großer programmatischer Entwürfe wie jenes der „Agenda für Demokratisierung“ aus der Feder des damaligen VN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali (Boutros-Ghali 1996) zur Herausbildung des Theorems vom innerstaatlichen demokratischen Frieden („Civil Democratic Peace“) geführt. Als Pendant zum Demokratischen Frieden zwischen Staaten geht es ihm um die Friedensbedingungen innerhalb von Staaten und Gesellschaften (Spanger/Schesterinina 2012: 9). Die Friedensfähigkeit von Demokratien liege darin, dass sie „es erlauben, Unfriedlichkeit zu artikulieren und zugleich Mechanismen besitzen, mit ihnen umzugehen“ (Wolff 2012: 118). In den Worten von Jonas Wolff beschreibt der innerstaatliche demokratische Frieden „eine Konstellation, in der grundsätzlich demokratische Regeln bestehen, was ein Mindestmaß an politischer Stabilität voraussetzt, und zugleich sozio-politische Konflikte nicht bis zur systematischen und kollektiven Anwendung von Gewalt eskalieren. Politische Destabilisierung und soziale Konflikteskalation müssen also begrenzt bleiben“ (Wolff 2012: 116).

In Präzisierung der Annahme, dass Demokratien besonders geeignet seien, mit gesellschaftlichen Konflikten umzugehen, entfaltet Wolff zwei Dimensionen der Konfliktbearbeitung in und durch demokratische Strukturen wie Verfahren: die Dimension der „Konfliktminderung“ und die der „Konfliktrepression“ (Wolff 2012: 119-126). Bei der „Konfliktminderung“ wird zwischen „Konfliktentschärfung“ und „Konfliktlinderung“ unterschieden. Die „Konfliktentschärfung“ transformiert die Modi des Konfliktaustrages. Politische Institutionen und Repräsentanten nehmen außerinstitutionell artikuliert gesellschaftliche Anforderungen und außerinstitutionell ausgetragene Positionsdifferenzen auf und integrieren die Divergenzen in den demokratischen Prozess. Gelingt auf diese Weise ein Abbau von Konfliktursachen, tritt eine „Konfliktlinderung“ ein, und das Konfliktpotenzial verringert sich. Die „Konfliktrepression“ verhindert, dass nicht abgemilderte Konflikte eskalieren. Das kann einerseits durch darauf angelegtes Handeln staatlicher Institutionen erfolgen. Andererseits fallen hierunter auch gesellschaftlich wirksame Selbstregulationen durch intermediäre Organisationen, aber auch durch informelle Regeln und Traditionen. Die Darstellung des Unterfangens, dem Nordirland-Konflikt seine Gewalthaltig-

keit zu nehmen und ihn durch eine Demokratisierung zu zivilisieren, illustriert die Relevanz dieser Dimensionen einer Konfliktbearbeitung.

Nun haben sich die Erwartungen an die konfliktregulierende Kraft von Demokratien angesichts zweier Probleme zu bewähren, die ein Potenzial für Friktionen bergen: die Demokratisierung und der Umgang mit Widersprüchen im Alltag der demokratischen Praxis selbst. Das Stichwort der „Demokratisierung“ bezieht sich darauf, wie sich vor dem Erfahrungshintergrund nicht-demokratischer Verhältnisse und von Gewaltkonflikten politische Institutionen mit einer hinreichenden gesellschaftlichen Legitimation etablieren, in ihrem Handeln öffentliche Akzeptanz erwerben und letztendlich die ursprüngliche Konfliktformation verblassen lassen.

Boutros-Ghali hatte bereits im Jahr 1996 die Bedingungen für den Erfolg eines solchen Unterfangens benannt (Boutros-Ghali 1996, Ziffer 21 und 22). *Erstens* ist zentral, dass ein Staat vorhanden ist, der in der Lage und willens ist, nicht nur Bedingungen für freie und faire Wahlen zu schaffen, sondern auch Institutionen aufrechtzuerhalten, die für eine demokratische Praxis notwendig sind. Die Anstrengungen um Demokratisierung stehen aber vielfach noch im Schatten des Streits um den Staat und um die Anerkennung seiner Legitimität. *Zweitens* muss jede Demokratisierung eine demokratische Kultur schaffen – eine politische Kultur, die grundsätzlich gewaltfrei ist und in der keine Partei oder Gruppe sich ausrechnen kann, stets zu gewinnen oder nur auf der Verliererseite zu stehen. Dazu bedarf es eines gesellschaftlichen Konsenses über die Grundlagen eines demokratischen politischen Lebens. Ausgehend vom Willen des Volkes als Basis jeder Regierungsautorität haben regelmäßige und effektive Wahlen stattzufinden, die verhindern, dass Machtwechsel durch Einschüchterungen oder Gewaltanwendung herbeigeführt werden. Politischen Gegnern und Minderheiten steht das Recht zu, ihrer abweichenden Meinung Ausdruck zu verleihen. *Drittens* muss jede Demokratisierung eine institutionelle Balance zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft finden. Gesellschaftliche Segmente dürfen sich nicht dem Staat verweigern und, umgekehrt, einzelne Gruppen den Staat nicht zu ihrem alleinigen Besitz erklären. *Viertens* muss jede Demokratisierung mit der Förderung von Entwicklung einhergehen, damit soziale und wirtschaftliche Rechte ebenso wie bürgerliche und politische Rechte eine materielle Grundlage finden. In langfristiger Perspektive spricht alles dafür, dass Demokratie eine zentrale Bedingung nachhaltiger Entwicklung und dauerhaften Friedens ist.

Der Alltag von Demokratien ist seinerseits nicht frei von Widersprüchen, die ihrerseits Ursache wie Anlass bieten, Staatsaufbau und -verfassung in Frage zu stellen. Eine Demokratie beruht zunächst auf einem Institutionengefüge zur Organisation von Herrschaft und Verteilung von Macht, das den Normen der Volkssouveränität entspricht. Die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative sorgt für eine wechselseitige Kontrolle der Machtinstrumente und für den Schutz vor exzessivem Gebrauch. Dann beweist sich die demokratische Qualität des institutionellen Aufbaus im täglichen Vollzug der von der Bevölkerung übertragenen und in deren Namen wahrgenommenen Herrschaft. Insofern reicht die inhaltliche Ausfüllung des Spektrums an Bestimmungen von Demokratie von den normativen Vorgaben der Volkssouveränität bis zu den alltäglichen Begegnungen der Menschen mit den Institutionen eines demokratischen Staates. Gerade die Demokratiepraxis zeigt, dass sich eine demokratische Herrschaft stets an den Normen

reibt, die ihr zugrunde liegen. Diese Reibung dient als permanenter Appell zur Kontrolle und gegebenenfalls zur Korrektur der Praxis. Doch bieten Demokratien mit ihren Unvollkommenheiten ihren Gegnern auch offene Flanken, das gesamte Vorhaben in Frage zu stellen, es zu unterlaufen oder auszuhöhlen. Besonders demokratische Verhältnisse in Nachbürgerkriegskonstellationen sind nicht frei von solchen Risiken. Das kann den Verheißungen des innerstaatlichen demokratischen Friedens und seinen Mechanismen der zivilen Konfliktsteuerung ihren Glanz nehmen.

## **2.2 Das konkurrierende Interesse an Stabilität**

Angesichts der Unwägbarkeiten des Ausgangs einer Demokratisierung als Friedensstrategie in Nachbürgerkriegsgesellschaften konkurrieren deren Maßgaben mit dem Anliegen, den formalen Rahmen für die Transformation aufrechtzuerhalten und gegenüber destruktiven Kräften zu schützen. Die Stabilität von demokratischen Institutionen, gleichgültig, ob und wie sie funktionieren, rückt in den gleichen Rang wie das Bemühen, die konflikthaltigen Verhältnisse gewaltfrei zu regeln und längerfristig hinter sich zu lassen.

Das Votum für Stabilität haben die Friedensforschung und -politik den Natur- und Wirtschaftswissenschaften entliehen (Überblick bei Forndran 1988: 179 f.). Damit verbinden sich zwei Annahmen: zum einen die von polaren, sich gegenseitig ausschließenden Zuständen oder Positionen, die in einer Balance zu halten sind, soll es nicht zur Destruktion des einen oder des anderen Pols kommen – zum anderen jene von systemisch gedachten Konstellationen der Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren. Deren Interaktionen zielen grundsätzlich auf einen Ausgleich konkurrierender Positionen und damit den Erhalt des Systems. Sie bleiben aber anfällig für Störungen von innen und von außen. Für die Friedenskonzepte und darauf gerichtete praktische Schritte liegt der Reiz des Denkens in Kategorien der Stabilität gerade darin, Risiken einer polaren Konfrontation zu bändigen, Systeme verlässlich zu steuern und deren Funktionen aufrechtzuerhalten, falls unkalkulierbare Eskalationen bis hin zur Zerstörung des Bestehenden drohen. So wird der Erhalt von Stabilität zu einem Äquivalent zur Wahrung von Sicherheit. Dass mit dem Plädoyer für Stabilität auch ein politisches Schlagwort mit „gesteigertem Gefühlswert“ Einzug hält (Ladendorf 1906: VII), ist ein Effekt dessen, wenn Sozialwissenschaften Begrifflichkeiten reklamieren, die auch öffentlichkeitswirksame Resonanz finden. Um gleichwohl die Stabilitätsdebatte vor einer Engführung zu schützen, haben sich im deutschen Kontext kluge Köpfe wie Gesine Schwan dafür eingesetzt, diese stets für die Notwendigkeit eines sozialen und politischen Wandels offenzuhalten (Schwan 1988: 12 f.).

Noch gut in Erinnerung ist die Hochphase des Stabilitätsdiskurses während des Ost-West-Konflikts mit dem seinerzeit allgegenwärtigen Risiko von weltumspannenden militärischen Auseinandersetzungen bis hin zu einem Atomkrieg. In jener Zeit galt die Aufrechterhaltung einer politischen wie militärisch-strategischen Stabilität zwischen beiden Seiten als Bedingung, die Welt vor der totalen Zerstörung zu bewahren und den Frieden, wenn auch hochgerüstet, zu erhalten. Stabilität garantierte Sicherheit.

Das Arsenal des Stabilitätsdenkens und der -rhetorik lebte Jahrzehnte später unter anderen Bedingungen, angesichts der Risiken von Friedensprozessen und Friedensarrange-



ments in und nach Bürgerkriegen, wieder auf. Immer deutlicher tritt dabei der Unterschied zwischen dem Erfolg, ein Friedensabkommen erreicht zu haben, und den Schwierigkeiten zutage, die friedensbezogenen Absichten in dem konzipierten Rahmen zu realisieren. Viele der Abkommen sind letztlich darauf ausgerichtet, die Hindernisse eines Zusammenlebens von konfligierenden Gruppen in einem Gemeinwesen, die in der Vergangenheit zu Gewalttätigkeiten geführt hatten, zu reduzieren. Dagegen mangelt es häufig an präzisen Vorstellungen, wie das gewollte Endresultat („final outcome“) aussehen soll (Wilson 2010: 42). Umso wichtiger ist es angesichts der vagen Inhalte, deren Auslegung ständig für Verwerfung und Stillstand sorgen, zumindest die Form des gefundenen Arrangements im Lot zu halten. Das ist besonders in den Anfangsphasen geboten, wenn sich die Inhalte der Konfliktsteuerung noch nicht eingespielt haben.<sup>7</sup> Dabei richtet sich der Blick vornehmlich auf Aufbau und Erhalt staatlicher Strukturen. Sie stehen als Garanten für die Funktionsfähigkeit von Gewaltmonopol, Steuerhoheit und Legitimität der Ausübung von Macht (Wallenstein 2010: 48 f.). Demgegenüber werden andere Aspekte einer Demokratisierung wie jene der rechtsstaatlichen Kontrolle der Machtausübung, der Achtung von Menschenrechten, der Ahndung von zurückliegenden Rechtsbrüchen oder der Chance eines realen Wechsels von Verantwortlichkeiten zwischen Mehrheiten und Minderheiten hintangestellt. Das demokratischen Strukturen und Verfahren innewohnende Potenzial, Machtverhältnisse durch faire Wahlen zu verändern, verliert seine Relevanz, solange Akteure mit Rückhalt in konträr orientierten Bevölkerungsgruppen das Institutionengefüge zu Fall bringen können. Vorrangig ist, Eruptionen von Gewalt auszuschließen (Spanger/Schesterinina 2012: 9) und gegebenenfalls das Wohlwollen der Konfliktparteien durch Aussicht auf Machtbeteiligung zu belohnen. Das Misstrauen gegenüber der Wirksamkeit demokratischer Prinzipien ist die Kehrseite einer favorisierten Stabilität politischer Verhältnisse in Nachbürgerkriegskonstellationen.

Doch die Beschränkungen der Friedensarrangements bleiben nicht verborgen, selbst wenn ihnen die Verringerung von Gewalt als Leistung anzurechnen ist. Die Kritiker erwarten eine glaubwürdige, positive Antwort auf die Frage: „Seid Ihr im Frieden angekommen?“ (Destradi/Mehler 2010: 2). Hier kommt ein Verständnis von Frieden ins Spiel, das jenseits eines gewaltfreien Umgangs der Kontrahenten auf eine Überwindung der Ursachen des zurückliegenden Gewaltkonflikts setzt. Es zielt auf Verhältnisse, in denen politische, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit herrscht und als wechselseitige, sich verstärkende Impulse aufeinander einwirken (Lederach/Appelby 2010: 23, 38), um einen Wandel zum Besseren zu erreichen.

Unter solchen Vorgaben ist im Hinblick auf die hochgehaltene Stabilitätskomponente Skepsis anzumelden, ob entsprechende Institutionen und Instrumente zu stark die tradierten Konfliktdimensionen abbilden und in zu geringem Umfang Wandlungsimperative fixieren. Viele Übereinkünfte, die wie das Belfast-Abkommen von 1998 den Frieden

7 Der spanische Schriftsteller Javier Cercas findet für diese Phase eindrucksvolle Worte, wenn er davon spricht, dass dann noch „ungewiss (ist), ob ihre Nähte jeder Zerreißprobe gewachsen sind“. Hintergrund seiner Beobachtungen ist die Krise der jungen spanischen Demokratie während des Putsches von Offizieren im Februar 1981 (Cercas 2011: 49).

bringen sollen, sind zudem höchst komplizierte Vertragswerke. Ihre Mischung von konkreten Absprachen und weiterreichenden Absichtserklärungen öffnen einen Spielraum für konträre Interpretationen mit genügend Potenzial für Konfliktparteien, ihre Kontroversen weiterzuführen und mit dem Wiederaufleben von Gewaltakten zu drohen. So lange darauf keine schlüssigen Antworten gegeben sind, sind die Verhältnisse, mögen sie noch so stabil sein, von einem Zustand entfernt, den Kenneth F. Boulding als „stabilen Frieden“ („stable peace“) bezeichnet hat. In ihm ist die Wahrscheinlichkeit von Krieg und Gewalt so gering, dass die Menschen sie nicht mehr in ihre Kalkulationen einbeziehen. Dafür ist nach Einschätzung von Boulding eine Veränderung der Selbstbilder der Kontrahenten und entsprechender Bilder des Anderen notwendig. Diese Bilder entstehen und wandeln sich in einem vielschichtigen und wechselseitigen Lernprozess (Boulding 1978: 13, 17). Eine solche Veränderung bedarf Zeit, aber auch eines verbindlichen Formats. Auch für dieses steht das Stichwort der „Stabilität“. Deren Gewährleistung ersetzt jedoch nicht die Notwendigkeit, sich von überkommenen Konfliktformationen und deren Manifestationen zu lösen.

### **3. Frieden durch Demokratisierung: der nordirische Weg**

Der in Nordirland unternommene Versuch, durch eine Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse Frieden zu stiften, wird im Folgenden unter der Perspektive beschrieben, ob eine Stabilisierung des Institutionengefüges den Friedenserwartungen in der Gesellschaft genügt und ob demokratische Mechanismen in der Lage sind, das noch wirksame Konfliktpotenzial in gewaltfreie Formen der Auseinandersetzung zu überführen sowie langfristig aufzulösen. Dazu sind zunächst die Konfliktformation und die Inhalte des gefundenen Friedensarrangements zu skizzieren, bevor dessen Umsetzung nachgezeichnet wird.

#### **3.1 Die Konfliktformation: interne und externe Dimensionen**

In der komplexen Lage, die unter dem Kürzel „Nordirland-Konflikt“ verhandelt wird, artikulieren sich die Folgen von Dekolonialisierung und Nationalstaatsbildung auf der irischen Insel, die Konkurrenz religiös definierter sozialer Identitäten und die jahrzehntelangen Defizite von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In der Summe trugen und tragen die Auseinandersetzungen viele Merkmale eines „Identitätskonflikts“. Diese zeichnen sich aus durch die Unverhandelbarkeit von Streitgütern, den expressiv-rituellen Austrag der Gegensätze und einen konfrontativen, politisch-gesellschaftlichen Alltag (Dubiel 1997: 434).

Die nordirischen Auseinandersetzungen spiegeln den Kampf um die Konsequenzen der britischen Okkupation und Besiedlung durch schottische Einwanderung, die bereits über 400 Jahre zurückliegen. Heute gehören vergleichsweise gleichgroße Gruppen zur römisch-katholischen Kirche (45 Prozent) bzw. zu protestantischen Glaubensgemein-

schaften (48 Prozent) (Vorabberichte zu Ergebnissen des Zensus von 2011 in: *The Irish Times*, *The Guardian* und *Belfast Telegraph*, 12.12.2012). Die eine Gruppe identifiziert sich mit der irischen Vergangenheit, die andere nimmt sich als britisch wahr; die eine formt das nationalistisch-republikanische, die andere das unionistisch-loyalistische Lager; die einen wollen die Teilung der Insel von 1921/22 wieder aufheben, als sich im Süden die heutige Republik Irland etabliert hatte und die sechs Grafschaften des Nordostens beim Vereinigten Königreich verblieben waren; die anderen beharren auf den Bindungen an Großbritannien. Unter solchen Vorzeichen wird in Nordirland um konstitutionelle Garantien, Selbstbestimmung und eine Form der Machtteilung zwischen einer schwindenden (protestantischen) Mehrheit und einer wachsenden (katholischen) Minderheit gestritten. Friedensverträglich wird der Streit nur dann, wenn sich beide Seiten zur Anerkennung der unterschiedlichen Positionen durchringen, ohne darin eine Bedrohung ihrer eigenen Haltung zu sehen.

Darstellungen der nordirischen Konfliktformation verweisen beharrlich auf konfessionelle Unterschiede in der Bevölkerung, als ob hier Protestanten gegen Katholiken stünden. Das ist der Selbstidentifikation der nordirischen Bevölkerung mit den Konfessionen als Kennzeichen ihrer sozio-kulturellen Zugehörigkeit geschuldet (Hauswedell 2011). Doch zeigt inzwischen eine Vielzahl soziologischer Erhebungen, dass die religiösen Bindungen in Nordirland ebenso wie in anderen westlichen Industriegesellschaften erheblich nachgelassen haben und kaum noch relevante Indikatoren für politische Orientierungen sind (Moriarty 2012; Shirlow 2012). Kirchen und Religionsgemeinschaften tun sich allerdings schwer, sich aus ihrer Verhaftung in der Konfliktgeschichte zu lösen (Baumann 2013, S. 95-98).

### Nordirland

Fläche:	13,576 qkm (= 5,7 Prozent des gesamten britischen Territoriums)
Bevölkerung:	1,8 Mio. Einwohner (= 2,9 Prozent der gesamten britischen Bevölkerung und 28,6 Prozent der Gesamtbevölkerung auf der irischen Insel); etwa 45 Prozent der Nordiren bekennen sich zur römisch-katholischen Kirche, circa 48 Prozent zu verschiedenen protestantischen Konfessionen.
Sprachen:	Allgemein: Englisch 10 Prozent der Bevölkerung pflegen die irisch-gälische Sprache und 2 Prozent das Ulster-Scot.

Quelle: Nolan 2012 und 2013.

Für den katholischen Bevölkerungsteil war Nordirland seit den 1920er Jahren immer ein „kaltes Haus“<sup>8</sup> gewesen. Das manifestierte sich in deren eingeschränkter politischer Partizipation, einer sozialen und wirtschaftlichen Diskriminierung sowie in der Repression durch den unionistisch dominierten Staatsapparat. 1968 entzündete sich der Konflikt nach der gewaltsamen Niederschlagung von Bürgerrechtsmärschen durch die Polizei und loyalistische Schlägertrupps (Prince 2007: 51).

Während der nachfolgenden gewaltsamen Auseinandersetzungen (Otto 2010: 83-123; Kandel 2005), euphemistisch als „troubles“ bezeichnet, haben mehr als 3.600 Menschen ihr Leben verloren. Mehr als die Hälfte (1.855) waren Zivilpersonen; 1.123 Opfer gehörten der britischen Armee oder der nordirischen Polizei an. 60 Prozent der Tötungen sind republikanischen Tätern, 30 Prozent loyalistischen Gruppen und 10 Prozent Sicherheitsorganen zuzurechnen. Über 47.000 Menschen sind zwischen 1969 und 2001 verwundet worden. In dieser Zeit wurden 16.200 Bombenanschläge, 37.000 Fälle von Schusswaffengebrauch, 22.000 bewaffnete Überfälle und 2.200 Brandanschläge registriert. Etwa 4.600 Menschen wurden zwischen 1980 und 2005 von paramilitärischen Organisationen aus Nordirland vertrieben (Consultative Group on the Past 2009: 60 f.).

Den Auseinandersetzungen in und um Nordirland ist immer eine internationale Dimension eigen gewesen (Moltmann 2007; Williams 2010). Schon Geographie und Geschichte rückten mit Großbritannien und der Republik Irland zwei souveräne Staaten in das Zentrum des Konflikts. Das Geschehen spielte sich auf britischem Hoheitsgebiet ab, und die Kontrahenten besaßen britische oder irische Pässe. Die Republik Irland wiederum war ebenso wie Nordirland aus der Teilung der Insel im Jahr 1921 hervorgegangen (Fanning 2013). In ihrer Verfassung von 1937 war der Anspruch auf territoriale Integrität der gesamten Insel festgeschrieben. Zwischen den beiden Rechtsgebieten verläuft mit der 412 km langen Demarkationslinie die einzige Landgrenze des Vereinigten Königreichs. Jenseits dessen war das britisch-irische Verhältnis durch politische und wirtschaftliche Asymmetrien zwischen beiden Ländern belastet, abgesehen von nicht verheilten Wunden des irischen Unabhängigkeitskampfes gegen die ehemalige britische Kolonialmacht. Das alles lebte im Nordirland-Konflikt und in den Positionen wie Zielen der lokalen Kontrahenten ständig wieder auf.

Weitere externe Akteure traten in vielerlei Weise auf den Plan. Zum einen ließen die Auseinandersetzungen in Nordirland die große irische Diaspora weltweit nicht unberührt. Allein in den USA leben etwa 40 Millionen Menschen mit irischen Vorfahren. Die nordirischen Konfliktparteien konnten mit Geld und Waffen und vor allem mit politischem Rückhalt für ihre Anliegen rechnen. Im Vergleich zu der nicht immer friedensfördernden Einflussnahme externer Akteure wirken europäische Institutionen insgesamt moderierend auf den Konflikt ein. Die Mitgliedschaft von Großbritannien und der Re-

8 Diese Redewendung benutzte der moderate Unionistenführer David Trimble in seiner Dankesrede anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 1998. Dieser war ihm neben John Hume, seinem Partner auf der nationalistischen Seite, in Anerkennung ihrer Bemühungen um Ausgleich in Nordirland verliehen worden (Godson 2004: 402).

publik Irland in der Europäischen Union seit 1973 bot ein Erfahrungsfeld für die gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen großen und kleinen Staaten. Zudem lancierte die EU frühzeitig Programme, um den Friedensprozess zu fördern und die negativen Auswirkungen einer Grenze zwischen zwei Rechts-, Wirtschafts- und Währungszonen auf der irischen Insel zu mildern. Heute ist die Europäische Union die Institution, die kontinuierlich und am umfangreichsten die Friedensinitiativen in Nordirland finanziert.<sup>9</sup> Der Europarat, dem beide Staaten als Gründungsmitglieder angehörten, tat im Hintergrund das Seinige zur Sicherung von Rechtsnormen gegen staatliche Willkür, vor allem angesichts der Rechtsbrüche britischer Instanzen gegenüber Mitgliedern paramilitärischer Organisationen und deren Unterstützer.

### 3.2 Das Friedensarrangement

Die wichtigsten Förderer einer gewaltfreien Verregelung des Nordirland-Konflikts blieben freilich die britische und die irische Seite. Beide Regierungen hatten seit den 1980er Jahren Schritt für Schritt die Grundlagen für eine Friedensregelung in Nordirland geschaffen.<sup>10</sup> Diese umfasste die britische Anerkennung der Republik Irland als gleichberechtigten Partner und den Verzicht der Republik Irland auf ihre territorialen Ansprüche. Bewegung in vorangegangene Stillstände brachte die Entscheidung, wohin Nordirland letztendlich einmal gehören sollte, bis zu einer fernen Volksabstimmung offenzuhalten. Bis dahin waren die gegebenen Verhältnisse zu akzeptieren. In dem Maß, in dem öffentliche Sicherheit hergestellt und die Rechtsstaatlichkeit anerkannt wurden, sollte es gelingen, die Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung zurückzudrängen. Grundlage dafür waren die wechselseitige Anerkennung der unterschiedlichen Traditionen und sozialen Identitäten sowie die gleichberechtigte Teilhabe von beiden politischen Lagern an der Machtausübung in Nordirland unter Wahrung der Rechte von Mehr- und Minderheiten. Ein Friedensarrangement für Nordirland war einzubetten in eine geregelte Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd auf der irischen Insel und in die Einbindung beider Rechtsgebiete auf der irischen Insel in eine Kooperation zwischen allen Teilen der britisch-irischen Inselwelt.

#### *Das Belfast-Abkommen von 1998*<sup>11</sup>

Am 10. April 1998, am Karfreitag jenes Jahres, gelang der Abschluss einer Übereinkunft, die die Geschäftsgrundlage für das Friedensarrangement fixieren sollte. Schon das Foto

9 Nolan (2013: 82) zufolge flossen folgende Mittel für Friedensaktivitäten zwischen 1987 und 2013 nach Nordirland: Europäische Union £ 1.455 Mio., International Fund for Ireland £ 628 Mio., nordirische Regierungsstellen £ 270 Mio., Atlantic Philantropies £ 90 Mio. und Republik Irland £ 20 Mio.

10 Eine verlässliche Chronologie der Friedensbemühungen und deren Implementierung liefern McKittrick/McVea 2012: 308-372.

11 Der Text des Abkommens findet sich unter <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm> (26.11.2013).

von der Unterzeichnung des Abkommens, auch bekannt als „Karfreitagsabkommen“, verweist auf dessen komplexe Struktur: Auf der einen Seite Tony Blair, der britische Premierminister, und Bertie Ahern, sein irischer Kollege, mitsamt ihrer Minister – auf der anderen Seite die Spitzen der nordirischen Parteien – in der Mitte der ehemalige US-Senator George Mitchell als Leiter der vorangegangenen, langjährigen Verhandlungen, flankiert vom kanadischen General und Diplomaten John de Chastelain und dem früheren finnischen Ministerpräsidenten Harri Holkeri. Diese repräsentierten das internationale Engagement. Nachdem die Parteiführer ihre Zustimmung zu der Übereinkunft kundgetan hatten, signierten die beiden Regierungschefs das Dokument. Auch dessen Titel „Das Übereinkommen. Übereinkommen, das in den Viel-Parteien-Verhandlungen erreicht worden ist“ reflektiert die Mehrschichtigkeit des Abkommens: einerseits ein Rahmenvertrag zwischen den souveränen Staaten Großbritannien und der Republik Irland, andererseits eine Übereinkunft zwischen den Parteien und den beiden Regierungen.

### Elemente der Übereinkunft vom 10. April 1998

- (1) Das Fundament bilden die irische Bestätigung der gegenwärtigen britischen Souveränität über Nordirland und die gleichzeitige Anerkennung des „principle of consent“ durch die britische Regierung. So kann der zukünftige völkerrechtliche Status von Nordirland durch ein Mehrheitsvotum bei einer Volksabstimmung geändert werden. Auch im Umgang mit der Staatsangehörigkeit der Menschen, die in Nordirland leben, ging man neue Wege: Die Nationalität wurde entterritorialisiert, indem die Bürger die Wahl erhielten, welchen Pass sie in Zukunft besitzen wollten. Parallel dazu verzichtete die Republik Irland auf die in ihrer Verfassung von 1937 fixierten territorialen Ansprüche auf Nordirland.
- (2) Der konkordanzdemokratische Ansatz gibt das Muster für das politische System von Nordirland vor.<sup>12</sup> Aus Wahlen nach einem Verhältniswahlrecht geht eine Parlamentarische Versammlung hervor, deren Mitglieder sich dem Lager der Unionisten und dem der Nationalisten/Republikanern zuzuordnen haben. Aus der Versammlung bildet sich eine Exekutive mit zwei gleichberechtigten Ersten Ministern an der Spitze und zehn weiteren Ressortinhabern. Die Ministerposten werden an die Parteien gemäß der Zahl ihrer Sitze in der Parlamentarischen Versammlung verteilt. Da es angesichts der Allparteien-Regierung an einer kontrollierenden Instanz des Regierungshandelns fehlt, übernehmen parallel zu den Regierungsressorts gestaltete Parlamentsausschüsse deren Überwachung (vgl. die Abbildung des Regierungssystems bei Kandel 2005: 499). Ferner sind Regelungen in Gestalt gestaffelter Abstimmungsquoten getroffen, um eine Achtung der Minderheit zu gewährleisten und gleichzeitig die Interessen der Mehrheit zu schützen. Die zugewiesenen Kompetenzen folgten dem Konzept der britischen Devolution. Dem britischen Parlament und der Regierung in London bleiben die Entscheidungen in Sicherheits- und Steuerangelegenheiten sowie bei den auswärtigen Beziehungen vorbehalten. Andere, in Westminster beschlossene Gesetze müssen von der nordirischen Parlamentarischen Versammlung übernommen werden.

12 „Eine Konkordanzdemokratie zeichnet sich durch vier Elemente aus: Das erste umfasst die Partizipation aller wichtigen Gruppen an der Regierungsgewalt; das zweite Element bildet das Veto-Recht für Vertreter der Konfliktparteien. Auf Grund des Veto-Rechts brauchen Beschlüsse doppelte oder multiple Mehrheiten, das heißt eine Mehrheit in allen Konfliktparteien. Proportionalität macht den dritten Baustein der Konkordanzdemokratie aus. Die politischen Gremien repräsentieren die Konfliktparteien proportional zu deren Größe oder sogar paritätisch; zudem werden Positionen im öffentlichen Dienst und staatliche Ressourcen proportional verteilt. Das vierte Element gewährt den Gruppen Autonomie. Siedeln die Konfliktparteien kompakt, kann Föderalismus die Autonomie umsetzen“ (unter Bezug auf Arend Lijphart, bei Gromes 2012b: 45).

- (3) Daneben schreibt das Abkommen eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Rechtsgebieten auf der irischen Insel auf Feldern praktischer Politik fest. Hierfür sind die Volksvertretungen in Dublin und Belfast die legitimierenden Instanzen. Außerdem etabliert sich ein Rat der britischen Inseln, der auf der Ost-West-Achse die politischen Einheiten auf der irischen Insel mit Schottland, Wales und den weiteren Inseln des britischen Archipels verbindet.
- (4) Obwohl Großbritannien und die Republik Irland Teil der Konfliktkonstellation und des Abkommen sind, fungieren sie als Garantiemächte der Übereinkunft und steuern deren Umsetzung.
- (5) Die Bearbeitung weiterer politisch sensibler Themen übertrug das Abkommen international besetzten Gremien. Dazu gehörten die Reform des Polizeiwesens, die Verifizierung der Entwaffnung und Demobilisierung der paramilitärischen Organisationen, die Information über Gewaltaktivitäten und eine Amnestie für politische Häftlinge. Andere Streitfragen wie der Umgang mit aus politischen Gründen vertriebenen oder geflüchteten Nordiren oder Versöhnungsaktivitäten blieben offen. Ferner sah das Abkommen eine eigens für Nordirland zu konzipierende Menschenrechtscharta vor, um zusätzlich individuelle Rechte gegenüber staatlichem Handeln zu garantieren.
- (6) Schließlich war das Abkommen durch Referenden in beiden Rechtsgebieten auf der irischen Insel zu bestätigen. Dies erfolgte am 22. Mai 1998 jeweils mit großen Mehrheiten und bescherte dem Vorhaben eine nicht mehr aufzuhebende politische Legitimation.

Quelle: Morgan 2000, Wilford 2001 und Little 2004.

Der schleppende Fortgang, die Absprachen von 1998 umzusetzen, machte in den Folgejahren weitere Anpassungen der Geschäftsgrundlage erforderlich. Diese erfolgten zunächst noch im Rahmen des Belfast-Abkommens. Doch erst eine weitere britisch-irische Vereinbarung (St. Andrews Agreement) im Jahr 2006 ebnete einer sich abzeichnenden Regierungszusammenarbeit der radikalen Unionisten (Democratic Unionist Party, DUP) und der Republikaner (Sinn Féin) den Weg. London und Dublin erkaufen sich die Akzeptanz der neuen Vorgaben durch weitere Finanzausgaben und Zugeständnisse in Angelegenheiten, die beiden Lagern am Herzen lagen. Das Hillsborough-Agreement von 2010 legte als Schlussstein die politische Verantwortung für Nordirland in örtliche Hände. Es übertrug die Zuständigkeit für Polizei und Rechtswesen an die dortigen Instanzen, allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Justizminister weder der unionistischen noch der nationalistisch-republikanischen Seite angehören sollte, sondern aus der kleinen neutralen Alliance Party auszuwählen war.

### 3.3 Die Realisierung der Demokratisierungsstrategie

Nordirland fungiert als Beispiel, im Vergleich zu anderen Bürgerkriegskonstellationen unter günstigen Vorzeichen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in Verhältnisse zu überführen, in denen nicht die Gewalt das politische Geschehen diktiert. Das trifft auch für die Strategie zu, den zugrunde liegenden Identitätskonflikt mittels Demokratisierung des Herrschaftssystems auf den Weg regelgebundener, gewaltfreier Auseinandersetzung zu lenken.

Nun könnte im nordirischen Fall die Propagierung von Demokratisierung als ein Pleonasmus gelten, waren doch dem Anschein nach in diesem kleinen Teil des Vereinigten Königreichs alle formalen Voraussetzungen einer Demokratie gegeben: Es wurden regelmäßig Wahlen abgehalten, die Justiz arbeitete mehr recht als schlecht, die Bürger entrich-

teten ihre Steuern, öffentliche Leistungen standen zur Verfügung. Doch die Realität war eben eine andere: Die demokratischen Strukturen funktionierten nicht oder waren suspendiert; die Rechtsstaatlichkeit galt nur eingeschränkt, Menschenrechte wurden missachtet, Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung war an der Tagesordnung, nicht alle Bürger hatten in gleichem Maße Zugang zu öffentlichen Gütern. Seit dem Jahr 1972, als die unionistisch dominierte Selbstverwaltung von Nordirland angesichts des Zusammenbruchs der allgemeinen Ordnung entmachteter worden war, oblag die Regierungsgewalt britischen Instanzen in London. Nordirland war in den Status einer Kolonie zurückgefallen. Von klassischen Kolonien unterschied es sich nur dadurch, dass keine menschlichen oder wirtschaftlichen Ressourcen auszubeuten waren. Im Gegenteil, die Aufrechterhaltung der britischen Herrschaft machte hohe Finanztransfers erforderlich, um Verwaltung und Infrastruktur, aber auch Sicherheitsvorsorge in Gang zu halten.

Die Versuche, die im Belfast-Abkommen vorgesehenen demokratischen Institutionen mit Leben zu füllen, haben zwei Phasen durchlaufen: Die erste reichte vom Abschluss der Übereinkunft im Jahr 1998 bis 2005 und folgte der Maßgabe, die Gewalt aus der Politik zu verbannen – die zweite, beginnend im Jahr 2005 und bis in die Gegenwart andauernd, erfasst das Einschwenken legitimierter politischer Akteure der beiden Lager auf die Machtteilung und die Übernahme politischer Verantwortung in Nordirland.

In der ersten Phase hatten die Bemühungen unter dem Druck der ausbleibenden Entwaffnung paramilitärischer Organisationen und der fehlenden allgemeinen Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols gestanden. Hier war es vor allem der Schatten der Irisch-Republikanischen Armee (IRA), der die Kooperationswilligkeit von Unionisten und Nationalisten/Republikanern behinderte. Die republikanische Seite pochte auf Realisierung aller Zusagen im Belfast-Abkommen, bevor sie das letzte, ihr noch verbliebene Druckmittel aus der Hand geben wollte. Dagegen schien es den Unionisten sinnlos, mit dem anderen Lager die Macht zu teilen, solange noch die Drohung im Raum stand, die bewaffneten Auseinandersetzungen wieder aufleben zu lassen. Die Bewahrung des Status quo mit den impliziten Sicherheitsgarantien durch die britische Direktverwaltung schien ihnen vorteilhafter als der Einstieg in das Wagnis einer gemeinsamen Verantwortung für Nordirland mit der nationalistisch-republikanischen Seite.

Während der Hängepartie dieser Jahre blieben die im Abkommen von 1998 vorgesehenen Mechanismen einer gesellschaftlich legitimierten Selbstverwaltung eingefroren. Die verheißene Demokratie fand nicht statt. Anläufe, eine gemeinsame Regierung zu bilden, kollabierten wieder und wieder. Fällige Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung wurden ausgesetzt. Selbst als im Jahr 2003 Wahlen für eine neue Legislative stattgefunden hatten, entschlossen sich die britische und die irische Regierung als Garantiemächte, sie gleich wieder zu suspendieren, weil sich unter den verschiedenen Fraktionen kein hinreichender Wille zur Kooperation identifizieren ließ. So gab es zwar mit der Architektur des Belfast-Abkommens eine Blaupause für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Nordirland – allein es fehlte die Bereitschaft unter den politischen Kräften vor Ort, sich darauf einzulassen. Bei der Abwägung, sich von dem konkordanzdemokratischen Modell zu verabschieden oder aber auf bessere Zeiten für dessen Realisierung zu warten, entschlossen sich London und Dublin für Letzteres. Leitend war hier die Einsicht in die Unmöglichkeit, in einem weiteren Anlauf ein so umfassendes Design für die Neuordnung der politischen Herrschaftsverhält-



nisse in Nordirland zu erreichen (Moltmann 2003). So richtete man sich auf eine lange Übergangsphase ein. Der Preis dafür waren allerdings eine Erosion der gesellschaftlichen Erwartungen an eine demokratisch legitimierte Ordnung des Staates und eine Diskreditierung des Ansatzes, über eine Demokratisierung den Frieden zu verankern. Die eingetretene Lähmung des Demokratisierungsprozesses nach der Aufbruchphase von 1998 war für die politischen Kontrahenten insofern hinnehmbar, als sie für die Unionisten eine Fortdauer der britischen Souveränität verhieß und für die nationalistisch-republikanische Seite die anti-britische Option nicht verschloss. So brauchten beide sich nicht in einem demokratisch legitimierten Miteinander bewähren, sondern konnten weiter ihre Maximalforderungen gegenüber der britischen und irischen Regierung behaupten. In diesen Momenten bewegte sich der Friedensprozess nur rumpelnd weiter.

Die Voraussetzungen für den Einstieg in die zweite Phase einer Zusammenarbeit beider Lager traten erst ein, nachdem die Entwaffnung der IRA im Jahr 2005 vollzogen war und sich die Führung der republikanischen Seite zur Anerkennung der Polizei als Sachwalter des staatlichen Gewaltmonopols durchgerungen hatte. Er erlaubte am 8. Mai 2007 die Wahl von Ian Paisley, dem Führer der Democratic Unionist Party (DUP), und von Martin McGuinness, einem ehemaligen IRA-Kommandanten und späteren hochrangigen Politiker von der republikanischen Partei Sinn Féin, zu gleichberechtigten Ersten Ministern einer konkordanzdemokratisch besetzten Regierung. Mit deren Machtübernahme erhielt Nordirland die Selbstbestimmung und -verwaltung, wie sie bereits die Übereinkunft von 1998 vorgesehen hatte, allerdings nicht unter den ursprünglich gedachten Bedingungen. Denn es waren nicht die gemäßigten Parteien aus dem unionistischen bzw. nationalistisch-republikanischen Lager, die nunmehr das Sagen hatten, sondern die Vertreter radikaler Positionen. In den Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung von 2003, 2007 und 2011 hatten sie die moderaten Kräfte an den Rand gedrängt und fungierten nunmehr als Garanten der Stabilität einer bipolaren politischen Ordnung.

#### **Ergebnisse der Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung im Jahr 2011**

<b>Zuordnung</b>	<b>Parteien</b>	<b>Sitze</b>	<b>Anteil der Erstpräferenzen</b>
Unionisten	Democratic Unionist Party	38	30 %
	Ulster Unionist Party	16	13,2 %
	Traditional Ulster Voice	1	2,5 %
Nationalisten	Sinn Féin	29	26,9 %
	Social Democratic and Labour Party	14	14,2 %
Ungebundene	Alliance Party	8	7,7 %
	Grüne	1	0,9 %
	Unabhängige	1	2,3 %

Quelle: Nolan 2013: 15.

Schließlich haben personale Konstellationen den Übergang zu einer von lokalen Politikern verantworteten Selbstregierung des Landes gefördert. Mit den absehbaren Rückzügen von Tony Blair (2007) in Großbritannien und von Bertie Ahern (2008) in der Republik Irland von ihren Ämtern als jeweilige Premierminister kündigte sich das Auslaufen des Engagements zweier veritabler Regierungschefs für die nordirischen Angelegenheiten an. Daneben stehen Konversionen nordirischer Politiker – am eindrucklichsten die des über 80-jährigen DUP-Führers Ian Paisley (Hauswedell 2011). Dieser hatte zuvor über Jahrzehnte hinweg gegen die republikanische Seite gewettert und schwenkte nun auf ein lächelndes Zusammenwirken mit seinem republikanischen Regierungsgefährten ein. Seine Autorität war stark genug gewesen, die Spannungen im unionistischen Lager unter Kontrolle zu halten und den Weg zu einer Kooperation mit der nationalistisch-republikanischen Seite zu ebnen.

Die Charakterisierung des seit 2007 herrschenden Zustands als „pragmatische Konfrontation“ signalisiert, dass beide Seiten nicht grundsätzlich von widerstreitenden Positionen und Zukunftsvorstellungen abgerückt sind. Sie haben jedoch die Bedingungen eines Friedensarrangements akzeptiert. Begünstigt wurde dieser Zustand durch die internationale Anerkennung der Kooperationswilligkeit beider Lager. Zusätzliche Finanzzuflüsse aus Großbritannien, der Republik Irland, der Europäischen Union und von internationalen Gebern erlaubten es den neuen Machthabern, spendabel alle Wünsche zu befriedigen. Dass gleichwohl die Verhältnisse noch labil waren, zeigte sich an regelmäßig auftretenden Blockaden der politischen Maschinerie. Sie traten jeweils auf, wenn Sachfragen zu regeln waren, bei denen die eine oder die andere Seite Symbole ihrer Identität berührt sah (Umgang mit Opfern und Hinterbliebenen des zurückliegenden Gewaltkonflikts, Streit um die Routen von Traditionsumzügen und das Zeigen von Flaggen, Umwidmung von ehemaligen Gefängnisflächen für Sport- oder Gedenkstätten).

Der Erfolg der Demokratisierung seit 2007 bestand vor allem darin, dass Regierung und Parlamentarische Versammlung über die gesamte Dauer zweier Legislaturperioden überhaupt Bestand hatten. Dabei hatte es in diesen Jahren nicht an Krisenmomenten gefehlt. So wechselte die unionistische Mehrheitspartei DUP im Jahr 2008 ihre Führung aus. Sie ersetzte den alten Reverend Paisley durch seinen jüngeren, dynamischen Stellvertreter Peter Robinson. Er wurde auch vom nationalistisch-republikanischen Lager zum Ersten Minister gewählt. Selbst eine skandalträchtige Ehekrise im Hause Robinson zum Jahresende 2010 brachte die Kooperation nicht ins Wanken. Die Partei Sinn Féin wiederum sah sich mit der Abwehr fortlaufender Gewaltaktivitäten konfrontiert, die republikanische Dissidenten auf Amtsträger und Einrichtungen des Sicherheitssektors ausübten. Damit waren die Glaubwürdigkeit einer republikanischen Absage an Gewalt, die Loyalität zum Gewaltmonopol und das Bekenntnis zur Einheit der irischen Insel auf die Probe gestellt. Hier reagierte Martin McGuinness von der Sinn Féin als stellvertretender Erster Minister mit einer scharfen Distanzierung von den Gewalttättern. Um des Erhalts des Friedensarrangements und der Stabilität der Machtteilung willen wagte er es, die Maximen seiner republikanischen Tradition zu verraten. Denjenigen, die an den einstigen Zielen der re-

publikanischen Bewegung festhielten, warf er vor, in einem „Wolkenkuckucksheim“ zu verharren (The Irish Times, 9.11.2013).<sup>13</sup>

Dabei war das britisch-irische Engagement für den nordirischen Friedensprozess nicht selbstlos. Beide Staaten wollten das Nordirland-Problem, das für innenpolitische Irritationen bis hin zu Gewaltanschlägen in London und Dublin sorgte, aber auch die beiderseitigen Beziehungen belastete, loswerden. Im Zuge der Kooperation relativierten sich die Spannungen ihres historisch aufgeladenen Verhältnisses und mündeten in wechselseitigen Respekt (Moltmann 2007: 8). Das fand im Mai 2011 seinen Höhepunkt, als ein britisches Staatsoberhaupt, Königin Elisabeth II., zum ersten Mal seit der irischen Unabhängigkeit offiziell den kleinen Nachbarstaat besuchte. Bei einer Visite in Belfast anlässlich ihres Kronjubiläums kam es im Mai 2012 auch zu einem als historisch eingestuften Handschlag zwischen ihr und Martin McGuinness, dem ehemaligen IRA-Führer und jetzigen Zweiten Ersten Minister (The Irish Times/The Guardian/Belfast Telegraph, 26.-30.5.2012).

### 3.4 Garantien der Sicherheit

Schon der Aufgabenkatalog des Belfast-Abkommens von 1998 hatte der Demokratisierung nicht den prominentesten Platz zugewiesen. Vorrangig war die Domestizierung des Konflikts im doppelten Sinne: Einerseits war die Gewalt einzudämmen und schließlich zu beseitigen, andererseits sollte die Befriedung des Konflikts wieder an dessen Ausgangspunkt und Hauptschauplatz, nämlich Nordirland, verlegt werden. Das Mittel dazu boten Maßnahmen, die gemeinhin als „Sicherheitssektorreform“ firmieren. Sie zielten darauf, Institutionen der inneren Sicherheit effizient, transparent und demokratisch verantwortlich zu gestalten (Major 2011: 41). Ihre Verwirklichung war die Voraussetzung für das Demokratisierungsprojekt. Zugleich schuf sie aber auch Bedingungen für das Vertrauen in die Stabilität gewaltfreier Verhältnisse, die den Kontrahenten einen Einstieg in gesellschaftlich legitimierte Formen des vorgesehenen demokratischen Modells erlaubten. Die politischen Akteure vor Ort ließen sich nur zu einer Zusammenarbeit bewegen, falls beide Lager gewiss waren, dass ihre prinzipiellen Positionen auch unter neuen machtpolitischen Vorzeichen gewahrt blieben.

#### *Die Polizeireform*

Grundlage der Polizeireform war die Umsetzung des Masterplans einer international besetzten Kommission unter Vorsitz des britischen konservativen Politikers und späteren

13 Der schon zitierte spanische Schriftsteller Javier Cercas (Anm. 7) beschreibt solche Positionswechsel mit folgenden Worten: „Manchmal kann man der Gegenwart nur die Treue erweisen, indem man die Vergangenheit verrät. Manchmal ist Verrat schwieriger als die Treue. Manchmal ist Treue Ausdruck von Mut, manchmal ist sie aber auch ein Ausdruck von Feigheit. Manchmal ist Treue ein Ausdruck von Verrat und Verrat ein Ausdruck von Treue. Vielleicht wissen wir gar nicht so genau, was Treue ist und was Verrat. Wir verfügen über eine Ethik der Treue, aber über keine Ethik des Verrats. Wir brauchen eine Ethik des Verrats. Der Held des Rückzugs ist ein Held des Verrats“ (Cercas 2011: 335-336).

EU-Kommissars Chris Patten im Jahr 1999 (A New Beginning, 1999). Mit einem tiefgreifenden Umbau suchte das Programm einen Neuanfang für die in den Gewaltkonflikten diskreditierte Royal Ulster Constabulary. Die Mannschaftsstärken wurden um die Hälfte gesenkt, die Reihen zur Hälfte mit katholischen Bewerbern besetzt, Sondereinheiten aufgelöst, die Aufsicht einem politisch verantwortlichen Gremium, dem „Policing Board“, übertragen und eine unabhängige Kontrollinstanz in Gestalt eines „Ombudsman“ installiert. Ein von außen kommender Beobachter hatte über die Umsetzung der Reform zu wachen. Außerdem veränderte man den Namen der Polizeitruppe, ähnlich wie im übrigen Großbritannien, in eine unbelastete Form, „Police Service Northern Ireland“ (PSNI)“, wählte ein neutrales Dienstwappen und holte die britische Flagge auf den Polizeiposten ein (Baumann 2008: 270-281). Die positiven Einschätzungen der Polizeireform und ihrer Umsetzung stehen freilich im Widerspruch zur Tatsache, dass vergangene Zeiten noch heute die Polizeiarbeit belasten. Über 3.000 Fälle von Mord und schweren Gewalttaten, begangen während der Phase der gewaltsamen Auseinandersetzungen, harren der Untersuchung und der Aufbereitung, so dass Gerichte darüber befinden können. Ein weiteres, dunkles Kapitel der unaufgeklärten Gewaltgeschichte bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen offiziellen Stellen und Gewalttätern, was in Nordirland unter dem Begriff der „collusion“ firmiert. Diese konnten morden und gleichzeitig als staatliche Spitzel oder Agenten geschützt werden (Cadwallader 2013; The Observer, 23.10.2013).

#### *Decommissioning: Das Eindämmen und Auflösen paramilitärischer Gewalt*

Über Jahrzehnte hinweg hatte es paramilitärischen Organisationen in Nordirland nicht an Waffen und Munition gemangelt. Doch deren Beseitigung gestaltete sich im Vergleich zur Polizeireform sehr viel zeitraubender. Sie erfolgte unter dem Etikett des „Decommissioning“. Das „Außer-Dienststellen von Waffen und Gerät“ bezeichnet die Bemühungen, die paramilitärischen Organisationen auf republikanischer wie loyalistischer Seite zu veranlassen, sich ihrer Bewaffnung zu entledigen und sich aufzulösen. Bewusst hatte man nicht die Parole einer Entwaffnung und Demobilisierung ausgegeben. Das sollte den Anschein eines Eingeständnisses der Organisationen vermeiden, eine Niederlage hinnehmen oder sich ergeben zu müssen. Gleichzeitig reflektierte der Ansatz aber auch das Unvermögen staatlicher Autoritäten, den Organisationen endgültig das Handwerk zu legen. Man war letztlich auf ihre Mitwirkung angewiesen (Hauswedell/Brown, 2002; de Chastelain 2004).

Um den Friedensprozess von der nicht kurzfristig zu lösenden Gewaltfrage zu entlasten, lagerten die britische und irische Regierung im Jahr 1997 das Problem aus. Sie beriefen eine Unabhängige Internationale Kommission für das Außer-Dienst-Stellen der Waffen (Independent International Commission for Decommissioning, IICD), ein institutionell nicht kontrolliertes, sondern ein allein auf der Basis von Vertrauen in dessen Seriosität operierendes Gremium. Der Kommission stand bis zum Abschluss ihrer Arbeit im Jahr 2011 der kanadische General und Diplomat John de Chastelain vor, assistiert von US-amerikanischen und finnischen Fachleuten. Jede Kooperation mit paramilitärischen

Organisationen unterlag der Vertraulichkeit. Die Kommission war nur gegenüber den Regierungen berichtspflichtig.<sup>14</sup>

Erfolgreich war die Kommission erst am 26. September 2005, als sie die vollständige Außer-Dienst-Stellung von Waffen und Munition durch die IRA verkünden konnte. Zwar gab sie keine exakten Zahlen über Art und Umfang des unbrauchbar gemachten Kriegsgeräts bekannt. Sie zeigte auch keine photographischen Dokumente des Geschehens. Aber sie hatte mit einem protestantischen und einem katholischen Geistlichen zwei unabhängige Zeugen mit hoher Reputation an ihrer Seite, um die Glaubwürdigkeitslücke zwischen dem Akt der IRA und dem Bedarf an Aufklärung bei Politik und Öffentlichkeit zu überbrücken. Demgegenüber verharrten die loyalistischen paramilitärischen Organisationen noch länger in der Grauzone der Transition. Dennoch erwies sich die IICD als beharrlich genug, um in der ersten Hälfte des Jahres 2009 deren Entwaffnung ebenfalls in die Wege zu leiten.

#### *Kontrolle der Aktivitäten von paramilitärischen Organisationen*

Paramilitärische Organisationen agierten inzwischen als Wirtschaftsunternehmer. Androhung oder Anwendung von Gewalt war für sie ein einträgliches Gewerbe geworden. In den von ihnen kontrollierten Räumen hielten sie ihre Macht aufrecht, ohne dass ihnen die Polizei hätte Einhalt gebieten können. Begonnen hatte das unter dem Vorwand, sie seien der beste Schutz der eigenen Leute gegen Übergriffe staatlicher Sicherheitsdienste oder aus der konkurrierenden Gemeinschaft. Doch je länger dieser Zustand währte, desto mehr konsolidierte sich eine gewaltgestützte Ökonomie. Diese nährte sich aus Geldwäsche, Drogenhandel, Schmuggel von Treibstoff und Müll, Erpressung von Schutzgeld oder Vertrieb von gefälschten Produkten. Hinzu kamen ausgedehnte Immobiliengeschäfte im gesamten Europa bis hin zum vermuteten Kauf einer Bank in Bulgarien, um illegal erworbene Finanzmittel in legalen Umlauf zu bringen. Auch Wohltätigkeitsorganisationen im Umfeld der Organisationen ließen sich als Geldquellen identifizieren.

Die britische und irische Regierung reagierten in zweierlei Weise auf die verbreitete Gewaltökonomie. Zum einen baute man Einheiten von Polizei, Zoll und Steuerfahndung aus, um dem Geschehen auf die Spur zu kommen und illegale Gelder und Güter zu beschlagnahmen. Zum anderen betrauten London und Dublin im Jahr 2003 mit der „Independent Monitoring Commission“ (IMC) ein weiteres international besetztes Gremium mit der Beobachtung dieses Feldes. Die halbjährlichen Berichte der IMC lieferten ein umfassendes Bild der Tätigkeit aller republikanischen wie loyalistischen Organisationen. Um die Arbeit der IMC auch für das nationalistisch-republikanische Lager attraktiv zu machen, berichtete sie über den Stand der britischen Truppenreduzierungen in Nordirland und des Abbaus von Militäranlagen und Sicherheitsvorrichtungen. Mit dem Wirken der IMC trat ein erhebliches Maß an Transparenz im Blick auf die paramilitärischen Organisationen ein. Umgekehrt schwächte die regelmäßige Veröffentlichung von Daten über

14 Informationen über die Aufgaben, Arbeitsweise und Berichte der Kommission finden sich unter: [www.cain.ulst.ac/events/peace/decommissioning/iicdreports.htm](http://www.cain.ulst.ac/events/peace/decommissioning/iicdreports.htm) (26.9.2013).

Morde, Beteiligung an Schießereien und Überfällen unter Nennung der verantwortlichen Organisationen das Ansehen paramilitärischer Gruppen und damit deren sozialen Rückhalt. Die Kommission stellte im Jahr 2011 ihre Arbeit ein, und die Regierungen in Dublin und London sahen keinen Anlass, ihr Mandat zu verlängern.<sup>15</sup>

## 4. Zum Stand von Frieden und Demokratie in Nordirland

Über viele Jahre hinweg haben die Hoffnungen auf einen guten Ausgang des Friedensprozesses die Entwicklung von Nordirland hin zu Frieden und Demokratie in Schwung gehalten. Mochten die positiv zu bewertenden Veränderungen noch so gering sein, dienten sie doch als Beweis dafür, dass das Projekt zwar noch nicht vollendet, aber weiter auf einer erfolgreichen Spur unterwegs ist. Umgekehrt ließ sich jede einzelne Schwierigkeit als Infragestellung des Friedensprozesses insgesamt einstufen. Das Risiko, dafür verantwortlich zu sein, wollte sich keine Seite aufbürden.

Nun, fünfzehn Jahre nach Abschluss des Belfast-Abkommens, mehren sich die Zeichen einer „Entzauberung“ des Friedensprozesses. Das gilt weniger für die Rhetorik, die immer ein wesentliches Element der Sache gewesen ist, als vielmehr für die Lage vor Ort. Auf die Frage „Seid Ihr im Frieden angekommen?“ werden viele Menschen in Nordirland mit einem nichtssagenden Schulterzucken antworten. Gleichwohl werden sie nicht umhin kommen festzustellen, dass sich die heutigen Verhältnisse gegenüber der vorangegangenen dreißigjährigen Phase des Gewaltkonflikts verbessert haben. Dennoch ist die Furcht vor dem Wiederaufleben gewaltsamer Konfrontationen gerade bei jüngeren Menschen, die deren Höhepunkte gar nicht erlebt haben, aber die Folgen der Wirtschaftsrezession am eigenen Leibe spüren, durchaus präsent.<sup>16</sup>

### 4.1 Eine Bilanz

Von Anbeginn der Bemühungen um ein Friedensarrangement für Nordirland war deutlich, dass die Realisierung einer Demokratisierung als Friedensstrategie ein schwieriges Geschäft werden würde. Das illustriert bereits eine Gegenüberstellung von fördernden wie hindernden Bedingungen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Grundlagen, die Rolle von Recht und Verwaltung sowie die politischen Parteien als Repräsentanten gesellschaft-

15 Informationen über die Aufgaben, Arbeitsweise und Berichte der Kommission finden sich unter: [www.cain.ulst.ac/events/peace/docs/niomc150903.htm](http://www.cain.ulst.ac/events/peace/docs/niomc150903.htm) (26.9.2013).

16 Einer repräsentativen Umfrage der Zeitung Belfast Telegraph vom 20.9.2013 zufolge erwarten 13,1 Prozent der Befragten eine Rückkehr der „troubles“, 14 Prozent erwarten, dass sich Frieden und Sicherheit weiterentwickeln – unter den befragten 18- bis 24-Jährigen rechnen 53,6 Prozent mit einer Verschlechterung der Lage, bei den 24- bis 44-Jährigen liegt dieser Wert bei 28,5 Prozent.

licher Interessen. Damit werden ebenfalls die Spezifika des Falles von Nordirland, aber auch die Parallelen zu anderen Nachbürgerkriegskonstellationen deutlich.

*Wirtschaft:* Als Teil des Vereinigten Königreichs gehört Nordirland zu den wohlhabenden westlichen Industriegesellschaften. Eingebunden in die Europäische Union, profitiert die Wirtschaft vom Zugang zum Gemeinsamen Markt und ist Empfänger materieller Hilfen für Landwirtschaft und Strukturentwicklung der Europäischen Union. Außerdem erhält Nordirland von britischer Seite erhebliche finanzielle Zuwendungen für seinen aufgeblähten öffentlichen Sektor, der 64 Prozent aller wirtschaftlichen Aktivitäten ausmacht (Gillespie 2013). Allerdings hat die Wirtschaft einen erheblichen Modernisierungsbedarf, denn Nordirland ist seit der Mitte des 20. Jahrhunderts mit den Folgen einer tiefgreifenden Deindustrialisierung konfrontiert. Bei dem Bemühen, den Verlust an Arbeitsplätzen und Wirtschaftskraft durch die Anwerbung internationaler Investoren in Bereichen der Dienstleistung, der neuen Technologien oder der Finanzwirtschaft aufzufangen, hat Nordirland gegenüber der Republik Irland mit deren niedrigen Unternehmenssteuern das Nachsehen. Inzwischen zwingt die Krise ihrer Finanzen die britische Regierung, die Transfers von derzeit jährlich £ 10 Mrd. zu kürzen (Gillespie 2013).

*Recht und Verwaltung:* Nordirland gehört zum britischen Rechtsstaat. Europäische Rechtsnormen haben hier ebenfalls Geltung, sofern das britische Parlament nicht seine einschränkenden Souveränitätsvorbehalte geltend macht. Das Justizsystem, geprägt von angelsächsischen Standards, ist funktionsfähig. Das Gleiche gilt für die öffentliche Verwaltung, das Bildungswesen und die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Steuern und Abgaben werden nach britischen Vorgaben erhoben. Doch deckt das Steueraufkommen nur 40 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Entsprechend defizitär ist die Infrastruktur. Das Rechtswesen arbeitet schwerfällig, und seine Akzeptanz ist bei dem nationalistisch orientierten Bevölkerungsteil eingeschränkt. Das Gleiche trifft für die Institutionen des Rechtsvollzuges und der Rechtsstaatlichkeit zu (Polizei, Gefängnisse, Rechtspflege). Deshalb gelingt es paramilitärischen Organisationen immer noch, in von ihnen kontrollierten Gebieten das staatliche Gewaltmonopol streitig zu machen. Das Bildungswesen ist unterhalb der Hochschulen konfessionell aufgeteilt. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist die Verwaltung überdimensioniert. Parallelstrukturen, Kompetenzstreitigkeiten, Entschlusslosigkeit und Ineffizienz sind die Folge.

*Politische Parteien/Wahlen:* Auch nach Übernahme der Direktverwaltung durch die britische Regierung im Jahr 1972 sind die vorhandenen politischen Parteien funktionsfähig geblieben. Die Bevölkerung hat sich zwischen 1972 und 1998 an Wahlen zum Europäischen Parlament, zum britischen Unterhaus, zur Regionalvertretung (parlamentarische Versammlung; Nordirland-Forum), für lokale Körperschaften und an Volksbefragungen beteiligt. Auch in der Phase des politischen Vakuums haben die lokalen Volksvertretungen ihre Arbeit fortgesetzt. In Nordirland wird nach unterschiedlichem Wahlrecht gewählt: Für britische und europäische Wahlen gilt das Mehrheitswahlrecht, für regionale und lokale Wahlen ein abgestuftes Verhältniswahlrecht mit der Möglichkeit für die Wähler, Präferenzen zu verteilen (Farrell 2001: 123).

Abweichend vom übrigen Großbritannien spiegelt die nordirische Parteienlandschaft jedoch nicht das klassische Rechts-Links-Spektrum, sondern die Spaltung der Wähler-

schaft in die beiden politischen Lager, jenem der Unionisten und jenem der Nationalisten. Innerhalb der Lager konkurrieren gemäßigte mit radikaleren Parteien um die Wählergunst. Die im britischen Unterhaus vertretenen Parteien spielen in Nordirland ebenso wenig eine Rolle wie jene aus der Republik Irland. Mit den zahlreichen Wahlgängen haben sich die beiden Lager konsolidiert. Verschiebungen der Stimmanteile ergeben sich nur zu Lasten moderater zugunsten radikaler Parteien innerhalb der Blöcke. Die Suche nach Kompromissen zwischen den Lagern steht nicht hoch im Kurs. In der polarisierten Konstellation finden ungebundene Positionen kaum Anklang.

#### *Der aktuelle Stand: ein Bild mit Licht- und Schattenseiten*

Die Diskrepanz zwischen den einst beim Abschluss des Belfast-Abkommens gehegten Erwartungen auf einen auf Demokratie gestützten Frieden und den heutigen Verhältnissen deckt die 2012 begonnene jährliche Berichterstattung des „Northern Ireland Peace Report“ auf (Nolan 2012, 2013).<sup>17</sup> Damit steht eine Dokumentation zu Stand und Perspektiven der Friedenskonsolidierung in Nordirland zur Verfügung, die im Hinblick auf andere Nachbürgerkriegsgesellschaften ihresgleichen sucht. Detaillierter als gängige Indikatoren für den Grad an Demokratisierung, die sich an formalen Kriterien wie Wahlen, Vorhandensein von Rechtsnormen oder Ähnlichem orientieren, erfasst sie unter Verwendung einer Vielzahl von Statistiken die Risiken und Aufgaben der Friedens- und Demokratisierungsbemühungen. Paul Nolan, der Autor der Berichte, beschreibt die Zielsetzung des Vorhabens folgendermaßen:

„Der Northern Ireland Peace Monitoring Report will eine unabhängige Beobachtung der Reise von Nordirland aus der Gewalt vorlegen und die Anstrengungen würdigen, eine Gesellschaft zu schaffen, in der jeder frei von Furcht und in vertrauensvollen und sicheren Beziehungen mit seinen übrigen Mitbürgern leben kann“ (Nolan 2012: 13, eigene Übersetzung).

Als Verfahren legt der Bericht ein Indikatorensystem zugrunde, um die Veränderungen zu registrieren und zu bewerten. Zur Konkretisierung werden vier Dimensionen (Sicherheit, Gleichheit, politische Zusammenarbeit und Partizipation) quantitativ und qualitativ untersucht. Die Befunde für die Jahre 2011 und 2012 (Nolan 2012: 7-12; Nolan 2013: 5-8) geben ein Bild mit Licht- und Schattenseiten:

*Die politischen Institutionen:* Alle fünf großen Parteien haben das vorgegebene politische Institutionengefüge akzeptiert, wobei jede die ihr genehmen Aspekte betont. Umfragen zufolge trifft das Paket auch auf die Zustimmung der Mehrheit der Menschen in Nordirland, nicht nur als temporäre Lösung, sondern als langfristige Ausrichtung des

17 Das Vorhaben stützt sich auf die Expertise renommierter Sozialwissenschaftler, mit der Situation vertrauter Publizisten sowie erfahrener Gemeinwesenarbeitern. Mit dem Rat für Beziehungen zwischen den Gemeinschaften („Community Relation Council“) fungiert ein Träger als Herausgeber, der sich über Jahrzehnte Ansehen erworben hat für sein Engagement, die Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen auszugleichen. Die Finanzierung haben zwei Stiftungen (Joseph Rowntree Foundation und Joseph Rowntree Charitable Trust) übernommen. Seit den „dunklen Tagen“ der nordirischen Auseinandersetzungen kümmern sie sich um die Inklusion der Armen und haben viel zur Entwicklung des tertiären Sektors beigetragen.



Staatswesens. Allerdings wird das System nicht geliebt, wie Angaben zur geringen Wertschätzung der Institutionen und von Amtsträgern ebenso erkennen lassen wie die steigende Politikverdrossenheit und eine nachlassende Wahlbeteiligung. Sechzig Prozent der Befragten in einer repräsentativen Umfrage sind im Herbst 2013 mit der Arbeit der Institutionen der Selbstverwaltung unzufrieden (Belfast Telegraph, 20.9.2013).

Zudem versagt die Parlamentarische Versammlung als gesetzgebendes Organ: Die anhaltende Konzentration der Macht bei der Exekutive und hier bei den Spitzen der beiden großen Parteien hat den Stellenwert der Versammlung als zentrales Entscheidungsgremium verringert. Die Gesetzgebungstätigkeit hat sich im Jahr 2012 auf die Verabschiedung von fünf Vorhaben beschränkt. Parlamentsdebatten kreisen um symbolische Gegenstände und um Divergenzen, die sich darauf projizieren lassen.

Der Flaggenstreit im Dezember 2012 hat die Distanz des in der Arbeiterklasse beheimateten Loyalismus gegenüber den politischen Institutionen offenbart.<sup>18</sup> Die Auseinandersetzungen decken auf, dass dieser Teil der Bevölkerung immer noch den Friedensprozess ablehnt. Der schweigende Rückhalt, den die Proteste bei den unionistischen Parteien gefunden haben, stellt die Kooperation zwischen Unionisten und Nationalisten in Frage. Jedoch kommt es nur in wenigen Regionen des Landes zu Konfrontationen, die weit weniger heftig sind als in den 1980er und 1990er Jahren. Dennoch haben die Ereignisse erneut zu einer hasserfüllten Aufladung der politischen Atmosphäre („re-sectarianisation of politics“) geführt.

Die Aufregungen innerhalb von Nordirland verdecken, dass in Großbritannien und der Republik Irland derweil um Weichenstellungen in national relevanten Fragen gerungen wird. Während die Republik in ihren finanziellen und wirtschaftlichen Nöten immer stärker von der Europäischen Union abhängig wird, drängen starke Kräfte im Vereinigten Königreich gerade in die konträre Richtung (Gillespie 2013). Die gegenwärtige britische Regierung hat ein Referendum in Aussicht gestellt, das über die zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union entscheiden soll. Bereits im Herbst 2014 steht eine Volksbefragung zur schottischen Unabhängigkeit an. Diese Kontroversen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Zielsetzungen von Nationalisten und Unionisten in Nordirland, ohne dass diese dazu Stellung beziehen.

*Das Gewaltniveau:* Die Zahl der Fälle von Tötungen, Schießereien und Bombenanschlägen ist gegenüber den Vorjahren erheblich zurückgegangen. Inzwischen sind die niedrigsten Werte seit 1969 zu verzeichnen. Die Quote der für 2011 registrierten politisch motivierten Gewalttaten liegt auf dem Stand entsprechender Aktivitäten während zweier Tage auf dem Höhepunkt des Gewaltkonflikts im Jahr 1972 (Nolan 2012: 41). Andere Formen der Gewaltkriminalität sind ebenfalls gesunken. Insgesamt gilt Nordirland als relativ friedliche Gesellschaft und kennt im Vergleich zu anderen Nachbarkriegsgesell-

18 „Das Konzept des Loyalismus gilt als diffus; unstrittig sind Elemente wie Loyalität zur britischen Krone (nicht identisch mit Regierungstreue) und zum protestantischen Glauben sowie die Akzeptanz von Gewalt im Kampf gegen Katholizismus und irischen Republikanismus; weniger eindeutig sind Tendenzen des Separatismus im Eintreten für ein unabhängiges Nordirland (Ulster) sowie rudimentäre sozialistische Vorstellungen“ (Hauswedell 2012: 307).

schaften keinen markanten Anstieg häuslicher wie öffentlicher Gewalt nach dem Abschluss eines Friedensabkommens. Bei der Mehrzahl der Nordiren nimmt das Gefühl zu, in sicheren Verhältnissen zu leben.

Gleichwohl ist nicht zu erwarten, dass in absehbarer Zeit die paramilitärischen Gewaltakte gänzlich zum Erliegen kommen. Die Gruppen auf der republikanischen wie der loyalistischen Seite sind zwar den Auflagen der Entwaffnung nachgekommen, sind aber weiterhin gewaltbereit und finden Zugang zu Waffen. Die Aktionsfähigkeit der republikanischen Dissidenten ist im Vergleich zu den Kampagnen der IRA geringer. Jedoch lassen diese Gruppen nichts unversucht, das derzeitige politische Machtarrangement zu destabilisieren. Die loyalistischen Gruppen suchen ihrerseits nach einer politisch wirksamen Rolle. Deren Format stößt jedoch nicht bei allen ihren Anhängern auf Zustimmung. Gerade jüngere Gefolgsleute drängen auf eine gewaltsamere Präsenz der loyalistischen Positionen. Aufgrund loser Kommandostrukturen kommt es immer wieder zu Gewaltakten gegenüber katholischen Bewohnern angrenzender Siedlungsgebiete.

Die Grundlagen der Polizeiarbeit sind nicht stabil. Der Anteil der katholischen Polizisten an deren Gesamtzahl liegt weit unter dem katholischen Anteil an der Gesamtbevölkerung. Damit spiegelt der Zuschnitt der Polizei nicht das Gesamtbild der Bevölkerung.<sup>19</sup> Die Zustimmung der Bevölkerung zur Tätigkeit der Polizei ist niedrig: Im Herbst 2013 äußerten sich in einer Umfrage nur 16,5 Prozent der Protestanten und 2,5 Prozent der Katholiken lobend dazu (Belfast Telegraph, 19.9.2013). Zusätzlich untergräbt der mangelnde politische Rückhalt für die Polizei bei deren Umgang mit gewalthaltigen Protesten deren Ansehen.

*Gesellschaftliche Verhältnisse:* Nordirland bleibt eine gesplittete Gesellschaft. Seit Abschluss des Belfast-Abkommens im Jahr 1998 haben sich entsprechende Zeichen vermehrt. Die Zahl von Befestigungen, den sogenannten Friedensmauern („peace walls“), die vor allem in Belfast unterschiedliche politisch-konfessionelle Wohngebiete voneinander abschotten, ist von 22 im Jahr 1994 auf 88 im Jahr 2011 gestiegen.<sup>20</sup> Landesweit markieren Fahnen, Embleme und Farbzeichen territoriale Abgrenzungen politischer Präferenzen. Befördert durch eine entsprechende Belegung öffentlich geförderter Wohnungen, homogenisiert sich die Siedlungsstruktur gerade für die Gruppen, die auf staatliche Hilfe angewiesen sind.

Das Schulwesen bleibt streng konfessionell geteilt. Nur 6,8 Prozent aller Kinder besuchen eine integrierte Schule. Der Erste Minister Peter Robinson, den das unionistische Lager stellt, forderte zwar schon im Jahr 2010 eine Öffnung. Er konnte allerdings nur ohne Sorge sein eigenes Klientel verprellen, weil er des Widerstandes des nationalistisch-republikanischen Lagers gewiss war. Dessen Repräsentanten, gestützt von der römisch-katholischen Kirche, sind strikt dagegen, die in Nordirland gemeinhin als „wohlwollende

19 Im Jahr 1999 hatte der Anteil von Katholiken an der Gesamtzahl der Polizisten 8,3 Prozent betragen – im Jahr 2011 war er auf 30,3 Prozent gestiegen (Nolan 2012: 58).

20 Diese Zahlen schließen neben den 44 Mauern auch andere Formen wie Barrikaden, Schranken und Tore zwischen den Wohngebieten ein (Nolan 2012: 71; University of Ulster 2012: 4).

Apartheid“ bezeichneten Verhältnisse zu ändern. Sie sehen in einem integrierten Schulwesen einen nicht akzeptablen Mechanismus, den irischen Nationalismus und das katholische Ethos zu relativieren (Nolan 2013: 127). Der Unbeweglichkeit in dieser Sache tut auch kein Abbruch, dass in der Bevölkerung durchaus der Wunsch nach integrierten Schulangeboten vorhanden ist. Auch wissen die Menschen um die sozialen Folgen des gegenwärtigen Zuschnitts des Bildungswesens. Im Sommer 2013 machten 63 Prozent der Befragten bei einer repräsentativen Erhebung die konfessionell getrennte Erziehung von Kindern und Jugendlichen für die andauernde gesellschaftliche Spaltung verantwortlich (Belfast Telegraph, 26.6.2013).

Die Wirtschaftsrezession verringert die Aussichten, durch staatliche Initiativen eine Agenda zur Überwindung der gesellschaftlichen Spaltung zu verwirklichen. Die Kosten für die Realisierung entsprechender Pläne werden auf £ 500 Millionen geschätzt (Belfast Telegraph, 5.10.2013). In den zurückliegenden Jahren hatte der katholische Bevölkerungsanteil im Zuge erfolgreicher Antidiskriminierungsmaßnahmen einen angemesseneren Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten erreicht. Mehr Katholiken als Protestanten nutzen durch ihre Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die Möglichkeiten des sozialen und wirtschaftlichen Aufstiegs. Heute besetzen viele Katholiken Führungspositionen im öffentlichen Sektor. Doch drohen nun Einschnitte durch Kürzungen der staatlichen Aufwendungen. Bislang ist davon vor allem die Bauwirtschaft betroffen, wo durch die Reduktion von Aufträgen weniger qualifizierte Arbeitsplätze weggefallen sind. Davon ist die protestantische Arbeiterschaft wiederum stärker betroffen als die katholische. Zudem birgt die hohe Jugendarbeitslosigkeit ein Potenzial gesellschaftlicher Unruhe.<sup>21</sup> Die Unzufriedenheit unter Jugendlichen, gerade aus sozial benachteiligten Landesteilen, beschert den paramilitärischen Organisationen Zulauf. Gleichzeitig sinkt hier das Ansehen der Polizei, und die Paramilitärs können sich als Schutztruppen in den von ihnen kontrollierten Gebieten profilieren. Auf diese ungleichen Lebenschancen weisen beide Lager hin, wenn sie von ihrer Geschichte erzählen: Demnach bewegt sich die nationalistische Entwicklung fortlaufend aufwärts, die unionistische dagegen in einer Abwärtsspirale.

Jenseits dessen bildet sich eine neue Kultur heraus, die sich nicht mehr an den überkommenen Gegensätzen orientiert: Ein Indiz dafür ist das Entstehen von urbanem Lebensgefühl in den beiden größten Städten des Landes, Belfast und Derry/Londonderry. Den wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen erschließen sich in Gestalt von Einkaufszentren, innerstädtischen Fußgängerzonen, Kunst- und Kultureinrichtungen oder Vergnügungsmöglichkeiten neutrale Zonen. Hier können sie sich, ungeachtet ihrer Herkunft und Zugehörigkeit, unbeschwert bewegen. Die von Konsum und Wohlbefinden bestimmte Situation vermittelt den Eindruck, das Land habe sich von den unsicheren Verhältnissen der Vergangenheit verabschiedet.

21 Die allgemeine Arbeitslosenquote in Nordirland liegt derzeit bei etwa 7 Prozent. 15 Prozent der protestantischen Bevölkerung und 20 Prozent der Katholiken im Alter zwischen 18 und 24 Jahren sind ohne Beschäftigung (Nolan 2013: 85).

Zudem zeigen die Resultate des Zensus von 2011, dass sich in Nordirland die tradierten Bindungen von konfessionellen Bekenntnissen und nationalen Zugehörigkeitsgefühlen auflösen. Demnach kann keine der konkurrierenden Orientierungen beanspruchen, eine Mehrheit der Bevölkerung hinter sich zu haben. Auch wenn 48 Prozent der Nordiren sich zu protestantischen Konfessionen bekennen, entspricht das nicht der Zahl der geäußerten nationalen Loyalität zum Vereinigten Königreich (40 Prozent); das gilt noch deutlicher für die 45 Prozent der katholischen Nordiren, von denen sich nur 25 Prozent als irisch bezeichnen und damit für eine Vereinigung des Nordens mit der Republik Irland votieren. Einen Zuwachs verzeichnet diejenige Gruppe, die sich schlicht als Nordiren bezeichnet (22 Prozent) (Belfast Telegraph, 6.6.2013 und 10.6.2013 unter Bezug auf den Northern Ireland Time and Life Survey 2013). Auch sinkt die Zahl von Landkreisen, in denen eine der beiden Bevölkerungsgruppen eine Mehrheit von über 80 Prozent hat. Allerdings zeigen die Statistiken deutliche regionale Differenzen: Im Norden und Westen von Nordirland herrscht eine eindeutige katholische Dominanz, während der Osten protestantische Mehrheiten aufweist. Auch in der Hauptstadt Belfast gibt es in ärmeren Wohnbezirken scharfe Abgrenzungen (Gleeson 2013).

Im Alltag geht man lockerer mit sozialen Differenzen um. Der Anteil der Menschen mit ausländischer Nationalität an der Bevölkerung hat laut Zensus von 2011 einen Stand von 11 Prozent und damit das bislang höchste Niveau erreicht. Obwohl Rassismus und hassgeleitete Straftaten weiter zu registrieren sind – allerdings auf einem niedrigeren Niveau als im übrigen Vereinigten Königreich, mehren sich positive Erfahrungen im Austausch zwischen den neuen Gemeinschaften und der ansässigen Bevölkerung. Es wächst der Respekt gegenüber gleichgeschlechtlich orientierten Menschen. Gleichwohl macht die nordirische Menschenrechtskommission auf die hohe Dunkelziffer bei den gemeldeten Fällen aufmerksam und fordert mehr Sensibilität bei Polizei und Justiz für Opfer der Diskriminierung (Northern Ireland Human Rights Commission, 15.10.2013).

*Bemühungen um Versöhnung:* Seit Unterzeichnung des Belfast-Abkommens im Jahr 1998 haben sich kein kohärentes Konzept und keine daraus abgeleitete Praxis durchsetzen können, in einen offenen Diskurs über die kontroversen Interpretationen der Geschichte einzutreten. Die politische Sphäre ist in eine sich lähmende Konkurrenz von sich gegenseitig ausschließenden Sichtweisen verstrickt. Wenn Dialoge, Anerkennung und Versöhnung stattfinden, dann auf lokaler Ebene und zwischen einzelnen Gruppen oder Menschen.

Das spiegelt sich auch in den Schwierigkeiten oder gar in der Unfähigkeit, mit der Vergangenheit des Gewaltkonflikts umzugehen. Viele der seinerzeit begangenen Gewaltakte und Rechtsbrüche harren noch der Aufklärung und einer rechtlichen Würdigung. Weil jedes Lager davon überzeugt ist, die größten Opfer erbracht zu haben, entstehen neue Heldenbilder und relativiert sich Schuld. Das Ergebnis ist eine Hierarchisierung unter den Opfern. Ebenso ist im Alltag irritierend, dass im Zuge des Belfast-Abkommens bereits verurteilte politische Gewalttäter auf freien Fuß gesetzt worden sind und inzwischen auch politische Ämter übernehmen. Zwar gibt es Anläufe staatlicher Stellen, Einzelfälle aufzuklären. Aber die Instanzen arbeiten nebeneinander her und sind personell wie materiell unzureichend ausgestattet. Angesichts dessen spricht Amnesty International von einem fragmentierten System, das unfähig zur Wahrheitsfindung sei (Amnesty International 2013: 45). Außerdem stoßen alle Bemühungen stets auf Mauern des Schweigens, so-

bald die Rolle staatlicher Agenturen, von Spitzeln und Geheimdiensten zu thematisieren ist. Hier richten Geheimhaltungsvorschriften und Angst, in Verantwortung genommen zu werden, unüberwindbare Schranken auf, gesetzwidrigem Handeln und Verletzungen von Menschenrechten durch den britischen oder irischen Staat auf die Spur zu kommen. Vorschläge eines grundlegend anderen Zuganges zur Aufdeckung der gewaltsamen Handlungen aus dem Jahr 2009 waren im Streit um mögliche Entschädigungen für die Opfer untergegangen.<sup>22</sup> Seitdem hat sich keine offizielle Instanz mehr an dieses Thema gewagt. Unter diesen Umständen spricht wenig dafür, dass Nordirland den Schatten des Gewaltkonfliktes entkommen ist. Die nicht aufgeklärte Vergangenheit bleibt ein Unruheherd, der die erreichte politische Stabilität immer wieder unterminieren kann.

#### 4.2 Die delikate Balance zwischen Stabilität und Frieden

Die Antwort auf die Frage, ob mit der gewonnenen Stabilität schon Frieden erreicht sei, hängt davon ab, von welchem Verständnis von Frieden ausgegangen wird. Nimmt man Verringerung und Abwesenheit von Gewalt als Maßstab, so sind in Nordirland friedliche Verhältnisse eingeleitet. Dieser Einschätzung tun auch die andauernden Aktivitäten paramilitärischer Gruppen oder die Konfrontationen loyalistischer Protestgruppen mit der Polizei keinen Abbruch. Das Gefüge politischer Institutionen erscheint ebenfalls stabil, zumal es in den Jahren nach 2007 alle drohenden Zerwürfnisse zwischen den Akteuren aufgefangen hat. Doch steht auf einem anderen Blatt, dass in solchen Momenten Untätigkeit das beste Rezept war und ist, die Spannungen nicht bis zu einem Bruch eskalieren zu lassen.

Anders sieht eine Antwort nach der Qualität des Friedens aus, wenn die Fähigkeit gesellschaftlich legitimer, demokratischer Institutionen als Maßstab in Anschlag gebracht wird, grundlegende gesellschaftliche und politische Kontroversen so zu bearbeiten, dass die Menschen ohne Angst vor Gewalt leben können und Gemeinsamkeiten wachsen, die die bisherigen Gegensätze verschwinden lassen. Auffallend ist, dass die Divergenzen, die in Nordirland heute zum Ausbruch von Gewalt führen, sich auf Gegebenheiten beziehen, die bereits bei der Aushandlung der Abkommen von 1998, 2006 und 2010 präsent waren. Sie stellen gleichsam ein „altes“ Konfliktpotenzial aus den vorangegangenen dreißigjährigen „troubles“ dar (umstrittene Traditionsumzüge, der Disput um die Beflaggung öffentlicher Gebäude, Achtung von Entscheidungen der Institutionen und des Rechts). Gewiss negieren Demokratien nicht das Vorhandensein unterschiedlicher Positionen und Interessen. Aber ihre Stärke liegt darin, Verfahren zum zivilen Austrag von Differenzen anzubieten. Der Bestand von demokratischen Institutionen allein reicht nicht aus. Sie

22 Hier spielt der Northern Ireland Peace Monitoring Report auf die heftigen Kontroversen an, die die Veröffentlichung des Berichts der „Consultative Group on the Past“ im Jahr 2009 hervorgerufen hatte (Belfast Telegraph/The Irish Times/The Guardian, 27.-29.1.2009). Die Kommission war im Jahr 2007 von dem damaligen britischen Nordirland-Minister Peter Hain berufen und von Lord Robin Eames, dem ehemaligen Primas der Church of Ireland, und Denis Bradley, einem katholischen Theologen und Vizepräsidenten des Northern Ireland Policing Board, geleitet worden.

müssen sich tatsächlich um das verträgliche Miteinander konfligierender Gruppen bemühen. Doch daran hapert es im heutigen Nordirland.

#### *Das Konzept der Konkordanzdemokratie: Stärken und Schwächen*

Damit gerät das Konzept einer Konkordanzdemokratie, wie es in Nordirland mit dem Belfast-Abkommen auf den Weg gebracht worden war, auf den Prüfstand (McGarry/O’Leary 2004: 1-61). Dessen Realisierung gilt als günstigster Ansatz, in Nachbürgerkriegskonstellationen demokratische Institutionen zu etablieren, ohne die Risiken potenziell gewalthaltigen Wettbewerbs einzugehen, die anderen Demokratieformen innewohnen (Gromes 2012: 209). Machtkonkurrenzen, die im vorangehenden Bürgerkrieg ausgefochten worden sind, aber keinen eindeutigen Sieger und Verlierer hervorgebracht haben, werden in einen Modus überführt, in dem die konfligierenden Gruppen in das Herrschaftssystem integriert werden und gleichermaßen an der Ausübung der Macht mitwirken. Die dissoziative Struktur politischer und gesellschaftlicher Verhältnisse konsolidiert sich in der Konkordanzdemokratie. Sie erhält gleichsam noch einen demokratischen Segen. Insbesondere das Fehlen einer wirksamen Opposition gegenüber der Allparteienregierung und die mangelnde Aussicht auf einen möglichen Machtwechsel, den Wahlen herbeiführen können, sind jedoch Makel für das Ansehen und die Wirksamkeit der Demokratie und ihrer Institutionen.

Die Mechanismen der Konkordanzdemokratie funktionieren gut, solange es um den Schutz und die Befriedigung der Interessen der Konfliktparteien geht. Sie zeigen aber Schwächen, wenn Aufgaben der gesellschaftlichen Integration (z.B. im öffentlichen Wohnungsbau, im Bildungswesen, in der Infrastruktur) sowie die Reaktion auf soziale Veränderungen auf die Tagesordnung rücken (Wilson 2010: 56). Je stärker Gesellschaften aus den Formationen, die den Bürgerkrieg geprägt hatten, herauswachsen, desto sklerotischer wirken die politischen Interaktionen in Konkordanzdemokratien. Die Hilflosigkeit der politischen Repräsentanten beider Lager in Nordirland zeigte sich im Sommer 2013, als sie den US-Diplomaten Richard Haass herbeiriefen, um die aktuellen Streitigkeiten um die Traditionsumzüge und das Zeigen kontroverser Symbole zu schlichten. Wieder ist es, ähnlich wie im Vorfeld des Belfast-Abkommens, ein externer Akteur, von dem die Lösung der inhärenten Widersprüche des politischen Systems erwartet wird. Das entlastet die lokalen Kontrahenten, denn sie können auf ihren tradierten Positionen beharren und sich den sich radikalisierenden Rändern ihrer Lager zuwenden. Kooperation und Überwindung des Lagerdenkens sind nicht angesagt, und gegebenenfalls hat man sich des Spruchs des externen Vermittlers zu fügen.

#### *Die nordirische Situation im Licht der Annahmen zur Demokratisierung und zum innerstaatlichen demokratischen Frieden*

Unter den vier Perspektiven, die Boutros-Ghali für eine erfolgreiche Demokratisierung vor siebzehn Jahren entfaltet hatte, zeigen sich in Nordirland heute noch Ungewissheiten, die die friedenskonsolidierende Funktion einer entsprechenden Strategie in Frage stellen. Die Bearbeitung des konstitutionellen Problems, wohin völkerrechtlich dieser Teil der irischen Insel auf Dauer gehören soll, liegt derzeit auf Eis. Ob mit der schwelenden Verfas-

sungskrise des Vereinigten Königreichs neue Optionen auftauchen, ist offen. Jedenfalls versucht die nationalistisch-republikanische Partei Sinn Féin, gegen den Widerstand der Unionisten die Möglichkeit einer (Wieder-)Vereinigung der beiden staatlichen Entitäten auf dem Eiland immer wieder ins Spiel zu bringen. Im Hinblick auf die gebotene politische Kultur ist in Nordirland zweifelhaft, ob hier die konfligierenden Gruppen und ihre parteipolitischen Exponenten tatsächlich wechselseitigen Respekt aufbringen oder nicht vielmehr durch ihre Verhaftung in der Konfliktgeschichte auf die Durchsetzung ihrer Belange fixiert sind. Boutros-Ghali sah seinerzeit ferner die Notwendigkeit einer institutionellen Balance zwischen dem Staat bzw. seinen Institutionen und der Zivilgesellschaft. Doch das im Belfast-Abkommen vorgesehene „Civic Forum“, durch das im Vorfeld politischer Entscheidungsfindung gesellschaftliche Partizipation gewährleistet werden sollte, hat nie das Licht der Welt erblickt. Dabei hätte der Streit um die Traditionsumzüge oder die Beflaggung öffentlicher Gebäude genügend Anlass geboten, solche Konsultationsmechanismen zu nutzen. Schließlich erfüllt Nordirland auch die vierte, von Boutros-Ghali genannte Bedingung für einen erfolgreichen Verlauf einer friedensfördernden Demokratisierung nicht, die wirtschaftliche Prosperität zu stimulieren. Die kränkelnde nordirische Wirtschaft mit ihrer Abhängigkeit von britischen Finanztransfers und der hohen Arbeitslosenquote unter Jugendlichen ist kein gutes Omen, diese Vorgabe zu erfüllen.

Wie auch immer der Stand der Demokratisierung und die demokratischen Verhältnisse in Nordirland zu bewerten sind, so bleibt schließlich zu reflektieren, ob die Annahmen des innerstaatlichen demokratischen Friedens von einem positiven Zusammenhang von Demokratie und innerem Frieden auch hier zutreffen. Diese vermuten konfliktmindernde und konfliktunterdrückende Effekte. Gewiss, im Fall von Nordirland lässt sich darauf verweisen, dass im Zuge einer Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse die Androhung oder Anwendung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung nachgelassen haben. In der Terminologie des innerstaatlichen demokratischen Friedens hat sich der Konflikt „transformiert“. Doch bleibt unberücksichtigt, dass die geschaffenen demokratischen Strukturen und ihre Repräsentanten die Erwartungen auf eine *Konfliktminderung* nicht oder nur bedingt erfüllen. Im Gegenteil, der nordirische Konflikt lebt fort. Auf politischer Ebene werden die tradierten Gegensätze weiter ausgetragen. Die Auseinandersetzungen folgen der Logik eines Null-Summen-Spiels. Demnach ist der Gewinn der einen Seite immer auch der Verlust der anderen. Es fehlt an Verständnis für die Grenzen von Schäden, die aufgrund von Tabus auf jeder Seite zugemutet werden dürfen (Boulding 1978: 10). Stattdessen sucht jeder, die Schmerzgrenzen des Anderen soweit wie möglich auszureizen, und Kompromisse sind rar. Gleichzeitig entziehen sich konfligierende Akteure ohnehin den demokratischen Regeln, indem sie außerhalb des institutionellen Rahmens auf extralegale Positionen pochen, getreu der Devise, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit seien nur so lange gut, solange sie der eigenen Sache dienen.

Von der *Konfliktrepression* wiederum kennt Nordirland verschiedene Varianten. Zum einen greifen externe Akteure aus London, Dublin oder Washington unmittelbar ein. Sie drängen lokale Kontrahenten zur Mäßigung, indem sie mit dem Entzug von Aufmerksamkeit oder finanziellen Zuwendungen drohen. Zum anderen herrscht ein ausgefeiltes System von quasistaatlichen Kommissionen und Organisationen, denen die Regelung umstrittener Fragen obliegt. So brauchten sich demokratisch legitimierte Amtsinhaber bei

der Polizeireform oder der Entwaffnung paramilitärischer Organisationen nicht die Hände schmutzig zu machen. Allerdings mangelt es hier an demokratischer Legitimation, Kontrolle und Transparenz. Schließlich greift man bis heute bei zugespitzten Situationen, derer die örtlichen Machthaber nicht Herr werden, gern auf die Dienste von Vermittlern und Fachleuten von außen zurück. Deren Vorschläge werden wieder Gegenstand von Disputen, ohne den Konfliktgegenstand zu beseitigen. Das beste Resultat besteht in einer zeitlichen wie sachlichen Verschiebung der Bearbeitung.

So macht der Fall von Nordirland auf einen weiteren Effekt von Demokratien aufmerksam, nämlich einen Konflikt stillzustellen. Die nordirischen Konfliktparteien haben eine Meisterschaft darin entwickelt, das Konfliktpotenzial am Kochen zu halten, ohne dass es überkocht. Die täglichen Auseinandersetzungen und ihre Zuspitzungen, die sich an symbolträchtigen Streitigkeiten entzünden, zeugen von der anhaltenden Virulenz der Gegensätze oder zumindest vom Potenzial, sie stets zu mobilisieren. Die kurze Periode einer lächelnden Zusammenarbeit zwischen dem greisen Ian Paisley und dem ehemaligen IRA-Kommandanten Martin McGuinness als gemeinsame Regierungsspitze ist einem zähen Ringen zwischen letzterem und Peter Robinson, dem Nachfolger von Paisley, gewichen. Beide Politiker lassen sich nur soweit auf eine Kooperation ein, wie sie für die Aufrechterhaltung der Fassade unabdingbar ist. Jenseits dessen sind sie darauf bedacht, die eigenen Lager zusammenzuhalten und den Druck ihrer extremen Ränder abzuwehren. Dabei ist die republikanische Seite generell erfolgreicher, während die unionistische mangels Führungswillen gegenüber dem loyalistischen Flügel bislang versäumt hat.

Der nordirische Publizist Ed Curran spricht in diesem Zusammenhang von „Parallelwelten“, die heute in Nordirland existieren (Belfast Telegraph, 14.10.2013). Er unterscheidet eine „konstruktive“ von einer „destruktiven“ Welt. In der „konstruktiven“ Welt begrüßen die Repräsentanten beider Lager ausländische Staatsoberhäupter und lassen sich für die erreichte politische Stabilität der nordirischen Verhältnisse preisen. In der „destruktiven“ Variante überdecken Dispute über Flaggen und Traditionsumzüge die fortwährenden Uneinigkeiten über die Zukunft des Bildungswesens, der Lokalverwaltung oder der Gesundheitsversorgung. Politiker, die am Abend gemeinsam Sportereignisse einer der beiden Gemeinschaften besuchen, haben am Tage öffentliche Proteste angeheizt oder zurückliegende Gewalttaten gefeiert. Das Belfast-Abkommen von 1998 hatte einer solchen Schizophrenie ein Ende bereiten wollen. Aber um des Erhalts der erreichten politischen Stabilität willen ist dieser Anspruch vergessen.

Wenn es einen Ausweg aus dieser Blockade des einst gerühmten Friedensprozesses gibt, so ist er eher in der gesellschaftlichen Dynamik zu suchen, die auch vor Nordirland nicht Halt macht. Hier zeigen sich durchaus Impulse, die politische Polarität der beiden Lager hinter sich zu lassen. Doch die anderen Ufer sind noch fern. So fordert der nordirische Fall auf, bei aller Wertschätzung der konfliktregulierenden Kraft stabiler Machtarrangements diese zu transformieren und dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen. Über Kosten und Risiken solcher Veränderungen ist im Kontext der Annahmen zum innerstaatlichen demokratischen Frieden ebenfalls nachzudenken. Solange die politischen Strukturen und Institutionen nicht auf die Zeichen der sozialen Veränderungen reagieren, hat Nordirland mit dem Zustand eines „verqueren Friedens“ zu leben.



## Quellen- und Literaturhinweise

### Quellen und Dokumente

Die Analysen und Bewertungen der Entwicklung in Nordirland stützen sich auf die Auswertung folgender Tageszeitungen:

- Belfast Telegraph (Belfast): <http://www.belfasttelegraph.co.uk>
- The Guardian/The Observer (London): <http://observer.theguardian.com>
- The Irish Times (Dublin): <http://www.irishtimes.com/>.

Daraus ist beim Autor seit 2006 ein jährliches Register („Nordirland-Register“) entstanden, das die Nachrichten und Kommentare mit Ereignissen und Personen sowie thematischen Stichworten verknüpft.

Relevante Dokumente und einschlägige akademische Aufsätze zu einzelnen Themen des nordirischen Friedensprozesses finden sich unter: <http://cain.ulst.ac.uk>. „Die CAIN (Conflict Archive on the Internet)-Seite enthält Informationen und Quellenmaterial über die „troubles“ und die Politik in Nordirland von 1969 bis zur Gegenwart“ – so die Selbstbeschreibung (eigene Übersetzung). CAIN ist bei der University of Ulster angesiedelt und Teil der Forschungszentren INCORE (International Centre of Excellence for the study of Peace and Conflict) und ARK (Access Research Knowledge Northern Ireland).

### Literatur

*A New Beginning: Policing in Northern Ireland* 1999: Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland, September, <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/> (20.11.2013).

*Amnesty International* (United Kingdom) 2013: Northern Ireland: Time to Deal With the Past, London, 12.9.2013, <http://bit.ly/18eNYsK> (25.11.2013).

*Baumann, Marcel* 2008: Zwischenwelten: Weder Krieg noch Frieden. Über den konstruktiven Umgang mit Gewaltphänomenen im Prozess der Konfliktformation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Baumann, Marcel* 2013: Kirchliche Beiträge zur nachhaltigen Friedenskonsolidierung in Post-Konflikt-Gesellschaften. Eine Literaturstudie, Studien zur Ethnizität, Religion und Demokratie, Bd. 15, Baden-Baden: Nomos.

*Boutros-Ghali, Boutros* 1996: An Agenda for Democratization, New York: United Nations.

*Boulding, Kenneth E.* 1978: Stable Peace, Austin, TX: University of Texas Press.

*Cadwallader, Anne* 2013: Lethal Allies. British Collusion in Ireland, Cork: Mercier Press.

*Cercas, Javier* 2011: Anatomie eines Augenblicks. Die Nacht, in der Spaniens Demokratie gerettet wurde, Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag.

*Chastelain, John de* 2004: The Northern Ireland Peace Process and the Impact of Decommissioning, in: Bric, Maurice/Coakley, John (Hrsg.): From Political Violence to Negotiated Settlement. The Winding Path to Peace in Twentieth-Century Ireland, Dublin: University College Dublin Press, S. 154-178.

*Consultative Group on the Past* 2009: Report, Belfast, 23.1.2009, <http://bit.ly/1i83N9V> (25.11.2013).

*Destradi, Sandra/Mehler, Andreas* 2010: Wann, wie und warum enden Kriege?, GIGA-Focus Global 4/2010, <http://bit.ly/1aMe8D2> (25.11.2013).

- Dubiel, Helmut 1997: Unversöhnlichkeit und Demokratie, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsensgesellschaft zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 425-444.
- Fanning, Ronan 2013: Fatal Path. British Government and Irish Revolution 1910-1922, London: Faber and Faber.
- Farrell, David M. 2001: Electoral Systems. A Comparative Introduction, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Forndran, Erhard 1988: Stabilität als Problem der Strategie und der internationalen Rüstungskontrollverhandlungen, in: Schwan, Gesine (Hrsg.): Bedingungen und Probleme politischer Stabilität, Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), Bd. 5, Baden-Baden, S. 179-206.
- Gleeson, Justin (All-Island Research Observatory) 2013: Religious Majorities in Northern Ireland, in: The Irish Times, 9.2.2013.
- Gillespie, Paul 2013: Ireland's Key National Parameters in Flux, in: The Irish Times, 27.7.2013.
- Godson, Dean 2004: Himself Alone. David Trimble and the Ordeal of Unionism, London: Harper Collins.
- Gromes, Thorsten 2012: Gefahren der Demokratisierung in Nachbürgerkriegsgesellschaften, in: Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.): Der demokratische Unfrieden. Über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und innerer Gewalt, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 16, Baden-Baden: Nomos, S. 179-217.
- Gromes, Thorsten 2012a: Der Rückfall in den Bürgerkrieg. Literaturbericht, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, Heft 2, S. 275-305.
- Gromes, Thorsten 2012b: Ohne Staat und Nation ist keine Demokratie zu machen, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Makedonien nach den Bürgerkriegen, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 17, Baden-Baden: Nomos.
- Gromes, Thorsten/Moltmann, Bernhard/Schoch, Bruno 2004: Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften. Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich, HSK-Report, Nr. 9, [www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0904.pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0904.pdf) (24.11.2013).
- Hauswedell, Corinna 2011: Reverend Ian Paisley in Nordirland: Vom Konflikttreiber zum Friedensermöglicher, in: Oberdorfer, Bernd/Waldmann, Peter (Hrsg.): Machtfaktor Religion. Formen religiöser Einflussnahme auf Politik und Gesellschaft, Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 201-220.
- Hauswedell, Corinna 2012: Das protestantisch-loyalistische Milieu in Nordirland: Reaktionäre Radikalisierung und ethno-sozialer Identitätsverlust, in: Malthaner, Stefan/Waldmann, Peter (Hrsg.), Radikale Milieus. Das soziale Umfeld terroristischer Gruppen, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 307-337.
- Hauswedell, Corinna/Brown, Kris 2002: Burying the Hatchet. The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland, Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Kandel, Johannes 2005: Der Nordirland-Konflikt. Von seinen historischen Wurzeln bis zur Gegenwart, Bonn: Dietz.
- Ladendorf, Otto 1906: Historisches Schlagwörterbuch. Ein Versuch, Strassburg/Berlin: Trübner.
- Lederach, John Paul/Appleby R. Scott 2010: Strategic Peacebuilding: An Overview, in: Philpott, Daniel/Powers, Gerard F. (Hrsg.): Strategies of Peace. Transforming Conflict in a Violent World, Oxford: Oxford University Press, S. 19-44.
- Little, Adrian 2004: Democracy and Northern Ireland. Beyond the Liberal Paradigm?, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MacGinty, Roger/Darby, John 2002: Guns and Government. The Management of the Northern Ireland Peace Process, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Major, Claudia/Pietz, Tobias/Schöndorf, Elisabeth/Hummel, Wanda 2011: Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure und Instrumente, Berlin: Sonderveröffentlichung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZiF), <http://bit.ly/hQWza1> (25.11.2013).

- McGarry, John/O'Leary, Brendan 2004: The Northern Ireland Conflict. Consociational Engagements, Oxford: Oxford University Press.
- McKittrick, David/McVea, David 2012: Making Sense of the Troubles. A History of the Northern Ireland Conflict, 2. Aufl., London: Penguin.
- Moltmann, Bernhard 2003: Die Angst der Friedensmacher vor der Demokratie. Der Friedensprozess in Nordirland in der Krise, HSKF-Standpunkt, Nr. 3, Frankfurt a.M., [www.hsfk.de/fileadmin/downloads/sp0303.pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/sp0303.pdf) (25.11.2013).
- Moltmann, Bernhard 2007: Nordirland: Die Außenwelt der Innenwelt. Die externe Dimension einer Konfliktgeschichte, HSKF Report, Nr. 11, Frankfurt a.M., [www.hsfk.de/downloads/report1107.pdf](http://www.hsfk.de/downloads/report1107.pdf) (25.11.2013).
- Moltmann, Bernhard 2011: Friedensprozesse: Im Krieg mit dem Frieden beginnen. Das Beispiel von Nordirland, in: Meyer, Berthold, Konfliktregelungen und Friedensstrategien. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-182.
- Morgan, Austen 2000: The Belfast Agreement. A Practical Legal Analysis, London: The Belfast Press.
- Moriarty, Gerry 2012: Northern Ireland's Quiet Revolution, in: The Irish Times, 17.11.2012.
- Northern Ireland Human Rights Commission 2013: Racist Hate Crime. Human Rights and the Criminal Justice System in Northern Ireland, Belfast, September 2013, <http://bit.ly/19KVbzT> (25.11.2013).
- Nolan, Paul 2012: Northern Ireland Peace Monitoring Report 1, February 2012, Belfast: Community Relation Council, [http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nipmr\\_2012-02.pdf](http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nipmr_2012-02.pdf) (25.11.2013).
- Nolan, Paul 2013: Northern Ireland Peace Monitoring Report 2, Belfast: Community Relation Council, [http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nipmr\\_2013-04\\_full.pdf](http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nipmr_2013-04_full.pdf) (25.11.2013).
- Otto, Frank 2010: Der Nordirlandkonflikt. Ursprung, Verlauf, Perspektiven, 2. Aufl., München: C.H. Beck.
- Paris, Roland 2007: Wenn die Waffen schweigen. Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten, Hamburg: Hamburger Edition.
- Prince, Simon 2007: Northern Ireland's 68. Civil Rights, Global Revolt and the Origins of The Troubles, Dublin: Irish Academic Press.
- Rauterberg, Hanno 2013: Wir sind die Stadt. Urbanes Leben in der Digitalmoderne, Berlin: Suhrkamp.
- Schwan, Gesine 1988: Einleitung: Zur theoretischen Grundlegung politischer Stabilität, in: Dies. (Hrsg.): Bedingungen und Probleme politischer Stabilität, Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), Bd. 5, S. 7-24.
- Seeßlen, Georg 2013: Dunkler Himmel über Belfast. Der Nordirlandkonflikt im Film, in: epd-Film, Nr. 9, S. 18-24.
- Shirlow, Peter 2012: Shaded and Faded Loyalties to Mould the Future Ireland, in: The Irish Times, 19.11.2012.
- Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.) 2012: Der demokratische Unfrieden. Über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und innerer Gewalt, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 16, Baden-Baden: Nomos.
- Spanger, Hans-Joachim/Schesterinina, Anastasia 2012: Demokratischer Frieden nach außen und innen? Der Forschungsstand zum Civil Democratic Peace, in: Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.): Der demokratische Unfrieden. Über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und innerer Gewalt, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 16, Baden-Baden: Nomos, S. 9-34.
- University of Ulster 2012: Attitudes to Peace Walls. Research Report to Office of First Minister and Deputy First Minister, June 2012, [www.ark.ac.uk/peacewalls2012](http://www.ark.ac.uk/peacewalls2012) (20.11.2012).
- Wallensteen, Peter 2010: Strategic Peacebuilding: Concepts and Challengers, in: Philpott, Daniel/Powers, Gerard F. (Hrsg.), Strategies of Peace. Transforming Conflict in a Violent World, Oxford: Oxford University Press, S. 45-64.
- Wilford, Rick (Hrsg.) 2001: Aspects of the Belfast Agreement, Oxford: Oxford University Press.

- Williams, Benjamin* 2010: The Northern Ireland Peace Process and the International Context, Dartford: Pneuma Springs Publishing.
- Wilson, Robin* 2010: The Northern Ireland Experience of Conflict and Agreement. A Model for Export?, Manchester: Manchester University Press.
- Wolff, Jonas* 2012: Die politische Ökonomie des inneren Demokratischen Friedens in Argentinien und Ecuador, in: Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.): Der demokratische Unfrieden. Über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und innerer Gewalt, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 16, Baden-Baden: Nomos, S. 113-147.
- Wolff, Jonas* (2012a), Frieden trotz Umbruch: Eine Analyse der ausbleibenden Gewalteskalation in Boliviens „demokratischer Revolution“, in: Zeitschrift für Konfliktforschung, 1: 2: S. 219-248.